Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

De uitvoering van de isd-maatregel

Inspectiebericht
Vervolgonderzoek



De uitvoering van de isd-maatregel

Inspectiebericht
Vervolgonderzoek

Juni 2013

Inhoud

Voorwoord

In het laatste kwartaal van 2012 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke maatregel: 'plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders', oftewel de 'isd-maatregel'. Het betrof een vervolg op het themaonderzoek naar de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel in het laatste kwartaal van 2007.

De Inspectie is daarbij opnieuw onder de indruk geraakt van de inzet van enthousiaste en betrokken medewerkers. Inzet voor een doelgroep voor wie zonder de isd-maatregel een uiterst sombere prognose geldt, zowel als het gaat om het hardnekkig recidiveren, als het onopgelost blijven van psychische en verslavingsproblematiek. En dat in het besef, dat de isd-maatregel geen wondermiddel is waarmee iedereen meteen op het rechte spoor gezet kan worden; het is vaak een lange weg, met veel vallen en opstaan.

De Inspectie constateert dat er ten opzichte van 2007 belangrijke verbeteringen zijn gerealiseerd op alle locaties en op tal van punten, maar dat de wenselijke verbeteringen nog niet overal en niet in alle opzichten zijn gerealiseerd. De Inspectie benadrukt dat de ingrijpendheid van de maatregel vereist, dat alle betrokkenen voortdurend op de verbetering van de tenuitvoerlegging gericht zijn.

Recent is het Masterplan DJI 2013 – 2018 verschenen, waarin ook de sluiting van een groot aantal isd-locaties is voorzien. Dit stelt DJI de komende jaren voor de vraag hoe de functie van de isd-inrichting van deze locaties op een goede wijze te realloceren. En het brengt voor deze te sluiten locaties een extra zware opdracht met zich mee, om zich niet alleen voor de isd-maatregel te blijven inzetten en de noodzakelijke verbeteringen door te voeren, maar uiteindelijk ook om de verworvenheden van de locatie, zoals het opgebouwde netwerk, zo goed mogelijk aan een collega–inrichting over te dragen. De Inspectie beveelt aan bij het realloceren van de bestemming isd-inrichting de bevindingen en conclusies van dit rapport ter harte te nemen.

J.G. Bos
Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) wil haar belangrijkste bevindingen, oordelen en aanbevelingen op een compacte wijze overbrengen aan haar stakeholders. Deze samenvatting geeft een korte, uit de bevindingen samengestelde beschouwing weer. Tevens omvat het een weergave van alle oordelen en aanbevelingen op de onderzochte aspecten die tijdens de uitvoering van de isd-maatregel aan de orde komen in het onderliggende rapport.

Aanleiding en opzet

De toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt)[1] heeft eind 2007 het themaonderzoek 'Inrichtingen voor stelselmatige daders' (isd) uitgevoerd. In het op 3 juni 2008 gepubliceerde rapport constateert de Inspectie dat er in een flink aantal opzichten verbeteringen nodig zijn in de complexe uitvoeringspraktijk. Deze uitkomsten boden voldoende aanleiding voor een vervolgonderzoek naar de uitvoering van de isd-maatregel. Omdat zowel de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) als de Directie Sanctie en Preventiebeleid van het Ministerie van Justitie naar aanleiding van eerder verricht onderzoek, bijna parallel aan het themaonderzoek van de Inspectie, een verbeterplan hebben opgesteld en in het voorjaar van 2011 een intercollegiale audit van de isd-locaties is uitgevoerd, heeft de Inspectie tot het najaar van 2012 gewacht met het uitvoeren van een vervolgonderzoek.

In deze tussenliggende vijf jaar hebben zich majeure ontwikkelingen voorgedaan die de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel raken en de aanbevelingen uit het themaonderzoek in een nieuw daglicht kunnen plaatsen. Dit betreft onder andere de komst van de penitentiaire psychiatrische centra (ppc) en de inkoop forensische zorg. Aanbevelingen of voorgestelde opties in aanbevelingen die niet langer relevant zijn, zijn in het vervolgonderzoek buiten beschouwing gelaten. De Inspectie heeft bij dit onderzoek al de negen isd-locaties bezocht. Vanwege het toenemende aantal isd'ers in de ppc's, heeft de Inspectie tevens een bezoek gebracht aan twee ppc-locaties.

Het doel van dit vervolgonderzoek is om vast te stellen in hoeverre bij de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel de betreffende penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen in toegenomen mate doen wat van hen mag worden verwacht, waarbij met name wordt gekeken in hoeverre de gesignaleerde knelpunten op aspecten waarover de Inspectie aanbevelingen heeft geformuleerd, zijn opgelost.

---

[1] De ISt is in 2012 opgegaan in de nieuw gevormde Inspectie Veiligheid en Justitie.

Algemene beschouwing

De Inspectie stelt in dit vervolgonderzoek vast, dat op tal van punten die in het themaonderzoek werden belicht forse verbeteringen zijn gerealiseerd. Hierdoor voldoet de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel in toegenomen mate aan de daaraan te stellen eisen. Maar de Inspectie constateert ook, dat dit niet in alle opzichten voor elke locatie geldt. Deze punten komen hieronder aan bod.

Daarnaast zijn er twee overstijgende opmerkingen te maken. Ten eerste, dat de Inspectie weliswaar de meerwaarde onderkent van spreiding van de isd-locaties vanuit het oogpunt van aansluiting bij veiligheidshuizen, vervolgvoorzieningen en nazorgnetwerken. Tegelijkertijd constateert de Inspectie, dat het voor de kleine isd-locaties praktisch onmogelijk is om een goed zorgklimaat te bieden, zeker in situaties waar slechts enkele isd'ers te midden van andere gedetineerden op een grote afdeling verblijven. Daarenboven biedt een zekere schaalgrootte nog andere voordelen, zoals interne differentiatie, draagvlak voor professionalisering, verkleining van de kwetsbaarheid van de functie van trajectbegeleider en ruimte voor de waardevol geachte functie van programmamanager.

Aanbeveling aan DJI

- Realiseer een zekere mate van concentratie van de isd-capaciteit in settings waar interne differentiatie mogelijk is, evenals een situering die uitnodigt tot samenwerking met één van de penitentiaire psychiatrische centra (ppc's).

Ten tweede constateert de Inspectie dat de isd-maatregel een ingrijpende strafrechtelijke interventie is, zeker in relatie tot het delict waarvoor de maatregel wordt opgelegd. Maar ook een die zijn waarde bewezen heeft als uiterste middel bij hardnekkig, veelvuldig recidiveren. Dit wil niet zeggen dat de maatregel als vanzelf zal worden opgelegd in situaties waarin de wet dit toelaat. Allereerst stelt dit hoge eisen aan de advisering aan de rechtbank. En voorts dat DJI voortdurend en zichtbaar moet blijven werken aan de optimalisering van de tenuitvoerlegging en doorlopend de werking en meerwaarde van de isd-maatregel moet toelichten en uitdragen, zeker bij personele wisselingen bij de zittende magistratuur.

Aanbeveling aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Blijf de werking en meerwaarde van de isd-maatregel toelichten en uitdragen, in het bijzonder naar de zittende magistratuur.

Voorfase

Ten aanzien van de voorfase is er flinke vooruitgang geboekt; er zijn meer samenwerkingsverbanden tussen de ketenpartners ontstaan. Wel is er nog winst te behalen in een meer multidisciplinaire aanpak om tot een gezamenlijk gedragen advies te komen. Bij de helft van de isd-locaties vindt afstemming tussen de reclassering en de p.i. over het concept reclasseringsadvies plaats. Een ketenbreed afstemmingsoverleg, zoals in 2008 werd aanbevolen, is buiten de arrondissementen Amsterdam en Utrecht verder nergens anders opgepakt. De Inspectie ziet door deze werkwijze kansen om winst te behalen in de afstemming die na het opleggen van de isd-maatregel plaatsvindt. De Inspectie ziet tevens een meerwaarde in de inbreng van gedragsdeskundigen in de veiligheidshuizen en in het uitvoeren van trajectconsulten. Al de geïnterviewde reclasseringsorganisaties geven aan ook over niet meewerkende pre-isd'ers te rapporteren. Opvallend is dat de geïnterviewde isd'ers weinig positief over de reclasseringsadviezen zijn.

Aanbeveling aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Organiseer tijdens de aanloop naar de rechtszitting een multidisciplinaire aanpak bij de advisering over oplegging van de isd-maatregel.

Detentie- en reïntegratieplan

Er zijn veel verschillende wijzen waarop de isd-afdelingen invulling geven aan de eerste maanden van de isd-maatregel. Er is op alle locaties sprake van een vorm van multidisciplinaire aanpak, maar de bemoeienis van de functionarissen in de p.i. en de inbreng van de ketenpartners in deze fase verschilt. De Inspectie constateert dat sommige isd-locaties een werkwijze hebben gevonden om de betrokken functionarissen van de p.i. en de ketenpartners gezamenlijk in een overleg de trajectbepaling te laten formuleren. De Inspectie vindt dit een positieve ontwikkeling. Er zijn echter ook regio's waar de p.i. en de reclassering over en weer kritisch zijn over de inbreng van de reclassering en wat de p.i. hiermee doet. Een multidisciplinaire aanpak tijdens de trajectbepaling zou hiervoor soelaas moeten kunnen bieden.

De isd-locaties kennen verschillende benamingen voor het document voor het beschrijven van de plannen tijdens het verblijf in de p.i. en het gehele traject. Ook de wettelijke en in het beleid benoemde namen verschillen van elkaar. De Inspectie gebruikt in dit rapport de naam 'trajectplan'. Ook zijn er verschillende manieren voor de totstandkoming van deze plannen en hoe de locaties hier invulling aan geven. De Inspectie is van oordeel dat het voor de uitvoering minder belangrijk is of er een landelijk uniforme opzet van dit plan is. De Inspectie ziet vooral een meerwaarde in een werkwijze waarbij de plannen van aanpak voor de doelen en activiteiten tijdens het verblijf en

het verdere traject samenkomen in één geïntegreerd plan en dat dit een dynamisch karakter houdt gedurende de isd-maatregel. Op deze wijze is voor een ieder duidelijk wat de geschiedenis van de isd'er is en wat de concrete doelen gedurende de gehele isd-maatregel zijn. Bovendien is het zodoende duidelijk of en hoe er een bijstelling van het traject plaatsvindt.

De Inspectie is kritisch over de geluiden dat de termijn van een maand om een trajectplan op te stellen niet realistisch is. Het gaat immers om een wettelijk vastgelegde termijn[2]. De Inspectie beveelt dan ook aan om te zorgen dat de isd-locaties voldoende voortvarend blijven in de totstandkoming van het trajectplan, ook in het belang van het behoud van de motivatie van de isd'er. De Inspectie vindt het noodzakelijk dat ook als bepaalde zaken nog niet duidelijk zijn, zoals verdiepingsdiagnostiek of de indicatiestelling voor een ggz-instelling, het voor de isd-afdeling binnen vier weken duidelijk is wie welke activiteit of doel in de tussengelegen tijd met de isd'er oppakt. Tot slot constateert de Inspectie dat de registratie gedurende het traject nog onvoldoende op niveau is en de efficiëntie van de verschillende digitale systemen die worden gebruikt onder de maat is. De Inspectie ziet hierin ook een risico voor de volledigheid van de dossieropbouw, wat kan resulteren in verkeerde interpretaties. De Inspectie beveelt aan om een systeem te ontwikkelen dat tegemoet komt aan de wensen van de dagelijkse praktijk.

Aanbeveling aan DJI
- Ontwikkel een digitaal registratiesysteem dat tegemoet komt aan de wensen van de dagelijkse praktijk.

Aanbevelingen aan de isd-locaties
- Versterk het multidisciplinaire karakter van de trajectbepaling.
- Draag zorg voor een geïntegreerd en dynamisch plan voor het traject.
- Zorg dat binnen vier weken een eerste versie van het trajectplan gereed is.

Detentieklimaat
De Inspectie concludeert dat een aantal aanbevelingen ten aanzien van het detentieklimaat goed zijn opgevolgd. De locaties voeren het drugsbestrijdingsbeleid in het algemeen goed uit. Maatwerk bij sancties komt daarbij meer van de grond, al is de ene locatie hierin voortvarender en vindingrijker dan de andere locatie. De herinvoering van de tussenfase biedt

[2] Artikel 18a lid 1 PBW luidt: De directeur draagt zorg dat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen een maand na binnenkomst van de gedetineerde in een inrichting voor stelselmatige daders, zo veel mogelijk in overleg met hem, een verblijfsplan wordt vastgesteld.

een goede bijdrage aan het reïntegratietraject, met name doordat isd'ers met gestructureerde werkverloven een eerste veilige stap in hun vervolgtraject kunnen maken. Het apart huisvesten van isd'ers in de tussenfase kan dit positieve effect versterken.

De Inspectie heeft ook een aantal kritische punten. In het rapport uit 2008 deed de Inspectie reeds de aanbeveling te voorkomen, dat isd'ers samen met andere strafrechtelijke titels gehuisvest worden. Tijdens het huidige onderzoek werd op alle locaties waar dit voorkomt door verschillende geledingen gewezen op de grote nadelen hiervan voor een motiverend detentieklimaat. De Inspectie acht het dan ook onverantwoord, dat de situatie voortduurt dat gedetineerden met andere strafrechtelijke titels op de afdelingen bestemd voor isd'ers verblijven. Dit geldt nog het meest wanneer dit arrestanten betreft of wanneer een klein aantal isd'ers te midden van andere gedetineerden op een grote afdeling wordt geplaatst. De Inspectie beveelt DJI aan hiervoor een structurele oplossing te bieden.

Alhoewel het aanbod van het dagprogramma is verbeterd, is dat nog niet op alle locaties in orde. De Inspectie erkent dat het soms minder gewenst is om niet alle isd'ers gelijktijdig in de gemeenschappelijke ruimtes van de afdeling te laten verblijven. Daarbij mag echter het aanbod aan activiteiten niet te zeer in het geding komen. Voor een deel van de locaties geldt dat uitval van activiteiten, zoals arbeid, een kritiekpunt is. Ook zijn er locaties waar het aanbod aan werkplekken tijdens de tussenfase aandacht behoeft.

De Inspectie acht het een positieve ontwikkeling, dat isd'ers waarbij dit op grond van hun psychische problematiek geïndiceerd is, in een ppc kunnen worden geplaatst. De Inspectie constateert dat de bezochte ppc's zich meer bewust mogen zijn van het feit dat deze gedetineerde een isd-maatregel heeft, ongeacht het feit dat hij ook psychiatrisch patiënt is. Immers, de isd-maatregel impliceert dat er een bredere opdracht is dan het bieden van adequate zorg en die mag niet uit het oog worden verloren.

Aanbeveling aan DJI

- Draag zorg voor een structurele oplossing teneinde isd'ers niet samen met andere gedetineerden te huisvesten.

Aanbeveling aan de isd-locaties

- Zie toe op een voldoende gevuld dagprogramma en maak daarop niet stelselmatig uitzonderingen.

Personeel

De Inspectie heeft overal zeer enthousiaste en gemotiveerde zbiw'ers en trajectbegeleiders aangetroffen. De Inspectie constateert dat het duidelijk is aan welke competenties de zbiw'ers en trajectbegeleiders moeten voldoen en dat overal het mentoraat is ingevoerd. Het verschilt per locatie hoe 'outreachend' de zbiw'ers hun taken (kunnen) invullen, zbiw'ers met meer mogelijkheden daartoe benadrukken de meerwaarde hiervan. De Inspectie onderschrijft tevens de meerwaarde van een programmamanager in de aansturing en coördinatie van het isd-proces.

Ten aanzien van het personeelsbeleid voor zbiw'ers en trajectbegeleiders, benoemt de Inspectie ook enkele kritische punten. De Inspectie is van oordeel dat voor alle locaties moet gelden, dat op de isd-afdelingen alleen zbiw'ers werken, die bovendien geëquipeerd zijn met de voorgeschreven opleidingen. Gelet op de doelgroep waarmee zij werken, is het tevens van belang dat de zbiw'ers, maar ook de trajectbegeleiders, deel kunnen nemen aan intervisie.

De Inspectie beveelt voorts aan om de norm van de caseload van de trajectbegeleiders tegen het licht te houden, waarbij de last van de extramuraal geplaatste isd'ers moet worden meegewogen. Op enkele locaties is de rol van de trajectbegeleider bijzonder kwetsbaar.

Aanbeveling aan de isd-locaties

- Draag zorg dat op de isd-afdelingen alleen zbiw'ers werken die de voorgeschreven opleidingen hebben gevolgd.

Aanbeveling aan DJI en de isd-locaties

- Zorg voor continuïteit van de deskundigheidsbevordering, onder meer door het mogelijk maken van intervisie.

Gedragsinterventies en inzet van zorg

De Inspectie constateert dat op de meeste locaties groepsgewijze gedragsinterventies van de reclassering worden ingezet, al verschilt de mate waarin. Vrijwel alle locaties hebben kritiek op deze gedragsinterventies. Niet zozeer vanwege de organisatie ervan, zoals in het themaonderzoek werd vastgesteld, maar vanwege het onvoldoende aansluiten van de interventies op de doelgroep. Veel locaties geven de voorkeur aan andere mogelijkheden, zoals individuele trainingen en ambulante zorg in detentie. De Inspectie beveelt de reclasseringsorganisaties en DJI daarom aan te onderzoeken op welke wijze het aanbod aan gedragsinterventies kan worden verbreed.

Net zoals in 2008 zijn de zbiw'ers onvoldoende geïnformeerd over de voortgang en bijzonderheden van de lopende gedragsinterventies. De Inspectie beveelt de locaties daarom aan om kritisch te bezien hoe de zbiw'ers het best over voor hun relevante zaken kunnen worden geïnformeerd. Op sommige locaties verloopt de informatie-uitwisseling over het resultaat van de interventies wel gestructureerd, via de trajectbegeleiders. Deze praktijk verdient navolging.

De inkoop van forensische zorg heeft geleid tot een verruiming van het aanbod, zowel qua behandelinterventies, als interventies die isd'ers kunnen voorbereiden op en stimuleren tot een behandeling in een klinische setting. De Inspectie acht dit een goede ontwikkeling, maar constateert ook dat sommige locaties hierin achterblijven. De Inspectie constateert voorts dat de toegang tot het eigen zorgaanbod van de inrichting goed geregeld is.

Aanbeveling aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Onderzoek hoe het aanbod aan gedragsinterventies zo kan worden verbreed dat dit beter aansluit op de doelgroep isd'ers.

Aanbeveling aan de isd-locaties

- Realiseer een gestructureerde informatieoverdracht tussen de gedragsinterventietrainers en zbiw'ers.

Extramurale fase

De Inspectie stelt vast dat de isd-locaties gewoon zijn om isd'ers door te plaatsen naar een klinische setting. Tegelijkertijd constateert de Inspectie dat er ook isd-locaties zijn die steeds meer oog willen hebben voor alternatieve, ambulante trajecten om de isd'er te laten reïntegreren. De Inspectie ziet dat de isd-locaties meer behandelaanbod in huis hebben om deze ambulante trajecten goed voor te bereiden. De Inspectie raadt de isd-locaties dan ook aan om hun eigen mogelijkheden voor een reïntegratietraject, al dan niet in combinatie met een extramurale plaatsing, niet te onderschatten.

De aanbevelingen uit het themaonderzoek aangaande de invulling van het reclasseringstoezicht en de bijbehorende voorwaarden waar de isd'er zich aan dient te houden, zijn gerealiseerd door de ontwikkelingen die het reclasseringstoezicht heeft ondergaan. De (her)plaatsingsproblemen in ggz-instellingen zijn flink verbeterd, maar nog niet geheel opgelost.

De indicatiestelling forensische zorg (IFZ) door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) laat naar verluidt nog vaak lang op zich wachten en er is regelmatig sprake van lange wachttijden

voor een plaatsing in een instelling. Er bestaan ook gunstige uitzonderingen op de wachttijden voor indicatiestelling en plaatsing. De Inspectie beveelt DJI aan om de doorlooptijden van de indicatiestelling in samenwerking met het NIFP/IFZ te analyseren en waar nodig te bekorten, opdat een vlottere aanvang van de extramurale fase mogelijk is.

De Inspectie acht het voorts van belang dat de reclassering aanwezig is bij de voorbereiding op de extramurale fase en reeds in de p.i. contact heeft met de isd'er. Verder is geen enkele reclasseringsorganisatie tevreden over de vastgestelde termijnen voor de voortgangsverslagen tijdens de extramurale fase. De Inspectie beveelt dan ook aan om de termijnen kritisch tegen het licht te houden en, nadat deze termijnen opnieuw zijn vastgesteld, te borgen dat deze worden nageleefd.

Aanbeveling aan DJI

- Stel vast waar de doorlooptijd voor de indicatiestelling van het NIFP/IFZ bekort moet en kan worden en tref daarvoor maatregelen.

Aanbevelingen aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Betrek de reclassering bij de voorbereiding op de extramurale fase, waarbij de toezichthouder reeds voor aanvang van de extramurale fase contact legt met de isd'er.
- Houd de termijnen van de voortgangsverslagen kritisch tegen het licht en borg, nadat deze termijnen opnieuw zijn vastgesteld, dat deze worden nageleefd.

Nazorg

De Inspectie heeft nadrukkelijker dan in 2008 ook getoetst of de aansluiting op de nazorg na afloop van de maatregel goed geborgd is. De Inspectie concludeert dat deze aansluiting goed wordt voorbereid. Overal komen de ketenpartners in de veiligheidshuizen bijeen om voordat de isd-maatregel afloopt de nazorg voor te bereiden. Daarnaast heeft de Inspectie in twee regio's goede praktijken aangetroffen van een feitelijke invulling van de nazorg.

Evaluatie en borging

De Inspectie concludeert dat het een goede zaak is dat de locaties het beleid en de uitvoering van de isd-maatregel op verschillende manieren evalueren. De Inspectie constateert tegelijkertijd dat de locaties niet toekomen aan het toetsten van de aanpak van individuele trajecten na afloop van de isd-maatregel. De locaties zouden dat nog ter hand kunnen nemen en daar zelf invulling aan kunnen geven.

1
Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

In 2004 is de wettelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (isd) van kracht geworden. De isd-maatregel is destijds ingevoerd met enerzijds het doel van de beveiliging van de maatschappij door het voor langere tijd opsluiten van veelplegers. Anderzijds was het doel om hen met geïndiceerde gedragsinterventies en resocialisatie-trajecten voor te bereiden op een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan.

Al snel na de invoering bleek deze maatregel te worden opgelegd bij een doelgroep met een ander profiel dan tevoren was aangenomen. Vaak bleek er sprake van verslaving én een psychische stoornis, regelmatig in combinatie met een verstandelijke beperking. De verwachting dat volstaan zou kunnen worden met een sober standaard gevangenisregime en op indicatie gedragsinterventies door de reclassering bleek onjuist. Bovendien bleken rechters alleen bereid de isd-maatregel op te leggen wanneer zou worden ingezet op een op gedragsverandering en reïntegratie gericht traject.

De isd-maatregel is zodoende een kostbare strafrechtelijke interventie; een diepte-investering, die blijkens evaluatieonderzoek rendeert, maar die ook verplicht om voortdurend de kans op succes zo groot mogelijk te maken en vermijdbare stagnatie en tijdverlies te voorkomen.

De toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft in de periode oktober tot en met december 2007 een themaonderzoek 'Inrichtingen voor Stelselmatige Daders' uitgevoerd. De Inspectie heeft toen op zes van de indertijd elf isd-locaties onderzocht of de betrokken penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen bij de tenuitvoerlegging van de maatregel doen wat van hen mag worden verwacht.

In het op 3 juni 2008 gepubliceerde rapport oordeelde de Inspectie dat de locaties op de goede weg waren, maar er nog talrijke verbeteringen dienden te worden doorgevoerd in de complexe uitvoeringspraktijk. De Inspectie constateerde grote verschillen tussen de locaties, maar ook dat zij overal enthousiaste en betrokken medewerkers trof, die op zoek waren naar creatieve oplossingen voor de vaak complexe uitvoeringsproblematiek. In de brief waarmee de toenmalige staatssecretaris van Justitie het inspectierapport aanbood aan de Tweede Kamer, schetste zij ook een heel pakket aan concrete verbeteringen.

Parallel aan het onderzoek van de Inspectie hebben DJI en de Directie Sanctie en Preventiebeleid van het Ministerie van Justitie op basis van eerder verricht onderzoek een verbeterplan opgesteld voor de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel. Dit verbeterplan dekt een significant deel van de aanbevelingen van de Inspectie. Teneinde na te gaan in hoeverre de verbeteracties daadwerkelijk tot verbetering hebben geleid, is in het voorjaar van 2011 een intercollegiale audit uitgevoerd van de verschillende isd-locaties.

De conclusies van het in 2008 gepubliceerde rapport van het themaonderzoek waren voldoende reden voor een vervolgonderzoek. De Inspectie heeft echter gemeend DJI, en in het bijzonder de isd-locaties, eerst de kans te moeten geven tot het uitvoeren van de verbeteracties en om hun voordeel te doen met de uitkomsten van de onderlinge audit. Daarom heeft de Inspectie tot het najaar van 2012 gewacht met het uitvoeren van dit vervolgonderzoek.

In de tijd tussen het oorspronkelijke themaonderzoek en dit vervolgonderzoek hebben zich een aantal majeure veranderingen voorgedaan. Zo is het aantal isd-locaties teruggebracht van elf naar negen, zijn er vijf penitentiaire psychiatrische centra (ppc's) opgericht en is de inkoop forensische zorg tot ontwikkeling gekomen, met de mogelijkheid van ambulante zorg in detentie. De isd-locaties zelf hebben verbeterpunten opgepakt aan de hand van een gezamenlijk opgestelde 'productbeschrijving ISD' (2010).

De consequentie van het uitstel is wel, dat deze ontwikkelingen de aanbevelingen uit het themaonderzoek in een nieuw daglicht kunnen plaatsen. Enkele aanbevelingen uit het themaonderzoek hebben hierdoor hun relevantie verloren. Enkele andere aanbevelingen, die meerdere opties bevatten, zijn vanwege een keuze voor één van de aanbevolen opties, nader toegespitst. Al deze ontwikkelingen waren voor de Inspectie bovendien reden om niet sec te kijken in hoeverre de aanbevelingen uit 2008 zijn gerealiseerd, maar veeleer hoe de stand van zaken is op de onderwerpen waarover indertijd aanbevelingen zijn gedaan.

Doel

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen in hoeverre bij de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel de betreffende penitentiaire inrichtingen (p.i.) en reclasseringsinstellingen in toegenomen mate doen wat van hen mag worden verwacht, waarbij met name gekeken wordt in hoeverre de knelpunten op aspecten waarover de Inspectie aanbevelingen heeft geformuleerd, zijn opgelost.

1.2 Reikwijdte van het onderzoek

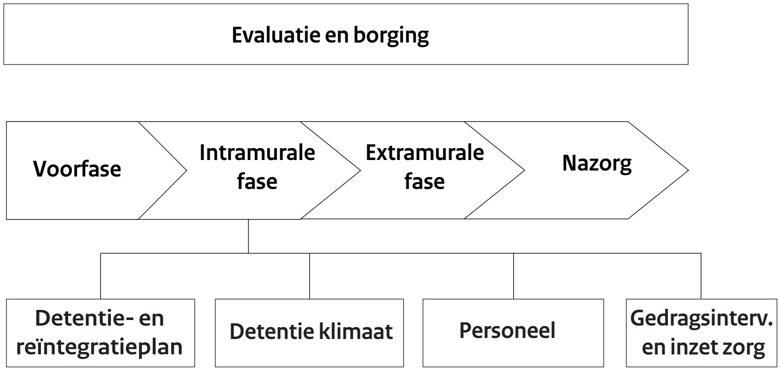
Een van de conclusies van het themaonderzoek was, dat de wijze waarop de isd-maatregel op de onderzochte locaties ten uitvoer werd gelegd, onderling sterk verschilde. Daarom heeft de Inspectie besloten het vervolgonderzoek te richten op alle negen locaties met een isd-bestemming. En omdat er in de ppc's significante aantallen isd'ers verblijven, heeft de Inspectie ook de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel in twee ppc's bij het onderzoek betrokken. Zowel een ppc dat deel uitmaakt van hetzelfde complex als een isd-inrichting, als een ppc dat geografisch en organisatorisch onafhankelijk is.
In augustus 2012 was de bezetting met isd'ers van de isd-locaties en ppc's als volgt:

Tabel 1 Aantal isd'ers in augustus 2012, gemiddeld, per locatie

Locatie	*Intramuraal*	*Extramuraal*
PI Amsterdam- Locatie Tafelbergweg	59	38
PI Hoogeveen- Isd-afdeling	43	25
PI Rotterdam- Locatie Hoogvliet, isd-unit	38	17
PI Limburg Zuid- Locatie De Geerhorst, isd-plaatsen	2	8
PI Utrecht- Locatie Wolvenplein, isd-unit	12	13
PI Vught- Isd-unit	46	22
PI Haaglanden- Locatie Zoetermeer, isd-afdeling	19	13
PI Achterhoek- Locatie Ooyerhoek , isd-afdeling	23	22
PI Zwolle , Locatie voor vrouwen, isd-afdeling	13	7
PI Amsterdam Over-Amstel-Locatie PPC Amsterdam	8	
PI Haaglanden Locatie Scheveningen, ppc-unit	11	
PI Limburg Zuid- Locatie Overmaze, ppc-unit	7	
PI Vught- Ppc-units	12	
PI Zwolle- Ppc-unit	9	
Totaal	**302**	**165**

In het onderzoek komen de verschillende stadia van een ideaaltypisch isd-traject aan bod: *voorfase, intramurale fase, extramurale fase, nazorg*. Vanwege de veelomvattendheid is de *intramurale fase onderverdeeld in: detentie- en reïntegratieplan, detentieklimaat*, *personeel en gedragsinterventies en inzet van zorg*. Aanvullend is gekeken naar evaluatie en borging.

Schematisch weergegeven:



In dit vervolgonderzoek wordt niet ingegaan op de specifieke problematiek van isd'ers met de status van ongewenst vreemdeling, die in locatie Hoogeveen verblijven.

1.3 Onderzoeksopzet

Methode

Bij het vervolgonderzoek zijn de gegevens per locatie verzameld door middel van:

- documentonderzoek (zie bijlage 3);
- dossieronderzoek ter plaatse;
- gesprekken met de directie, isd'ers, zbiw'ers (zorg behandel inrichtingswerker), de zorg- en reïntegratiestaf en reclasseringswerkers;
- telefonische interviews met vertegenwoordigers van Openbaar Ministerie (OM) en gemeente.

De inspectiebezoeken zijn steeds uitgevoerd door drie inspecteurs; de gesprekken zijn telkens door ten minste twee inspecteurs gevoerd. De bezoeken duurden een dag per locatie.

Tijdpad
De Inspectie heeft het onderzoek in de tweede helft van september aangekondigd aan de te bezoeken locaties, de directeur-generaal Jeugd- en Sanctiebeleid en de leiding van de DJI, het OM en de drie reclasseringsorganisaties. Van 1 november tot en met 12 december 2012 zijn de bezoeken aan de elf locaties gebracht. De verslagen per locatie zijn voor wederhoor aan de betreffende locatie voorgelegd, evenals aan de geïnterviewden van de reclassering, het OM en de gemeenten. Deze verslagen worden niet zelfstandig openbaar gemaakt, maar hebben als input voor dit rapport gediend.

Het op basis hiervan geschreven concept-rapport is op 25 april 2013 voor wederhoor voorgelegd aan de hoofdkantoren van de drie reclasseringsorganisatie en DJI, alsook aan het Parket-Generaal. Na verwerking van de wederhoorreacties is het rapport op 3 juni 2013 vastgesteld door het hoofd van de Inspectie VenJ en aangeboden aan de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie.

1.4 Leeswijzer

In dit inspectierapport komen de verschillende aspecten van de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel aan de orde waarover de Inspectie aanbevelingen heeft geformuleerd. Stuk voor stuk in afzonderlijke paragrafen, die zijn gegroepeerd in hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de voorfase, voorafgaande aan de oplegging, en hoofdstuk 3 behandelt het detentie- en reïntegratieplan, zoals dat na binnenkomst wordt opgesteld. Hoofdstuk 4 behandelt het detentieklimaat, mede in relatie tot de huisvesting, en hoofdstuk 5 het personeel, meer in het bijzonder de vitale disciplines van zbiw'er en trajectbegeleider. De gedragsinterventies en inzet van zorg komen aan de orde in hoofdstuk 6, gevolgd door de extramurale fase in hoofdstuk 7. Tot slot komen in hoofdstuk 8 de nazorg en in hoofdstuk 9 de evaluatie en borging aan bod. In hoofdstuk 10 staan de slotbeschouwing en het eindoordeel.

Iedere paragraaf begint met een inleiding waarin het normatieve referentiekader uiteen wordt gezet aan de hand van de aanbevelingen uit het themaonderzoek uit 2008, al dan niet aangevuld met andere bronnen, zoals de 'eindtermen ISD' (juni 2010) en de 'product-beschrijving ISD' (oktober 2010). Vervolgens worden de bevindingen van de Inspectie beschreven. Op verschillende plaatsen zijn de bevindingen aangevuld met

praktijk-voorbeelden die de Inspectie in positieve zin het vermelden waard vindt, overigens zonder de bedoeling daarmee aan te geven, dat het per definitie om 'best practices' gaat. Daarna wordt er een oordeel gegeven over de huidige stand van zaken en, wanneer het oordeel dit met zich meebrengt, wordt afgesloten met een aanbeveling. Elk hoofdstuk sluit af met een conclusie.

2
Voorfase

2.1 Afstemmingsoverleg

Inleiding

In 2008 deed de Inspectie de aanbeveling om landelijk als 'best practice' het afstemmingsoverleg van de werkwijze van Amsterdam en/of Utrecht onder de aandacht te brengen. Deze regio's hadden goede werkwijzen ontwikkeld waarbij de noodzaak tot een gedragsdeskundige verdiepingsdiagnose in speciaal daartoe ingericht afstemmingsoverleg werd bepaald. De 'product-beschrijving ISD', die na het onderzoek naar de isd-maatregel is opgesteld, beschrijft dat het OM een trajectconsult aan het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrische en Psychologie (NIFP) kan vragen.[3]

Bevindingen

Samenwerking ketenpartners

In de veiligheidshuizen door het hele land worden de veelplegers besproken. In bijna alle regio's wordt aan dit overlegmoment de naam veelplegersoverleg verbonden. Elke p.i. met een isd-afdeling is in de eigen regio vertegenwoordigd in deze overlegmomenten. Vanwege een veelvoud aan veiligheidshuizen in een regio waarvoor de p.i. haar bestemming heeft, zijn er echter p.i.'s die zich niet overal laten vertegenwoordigen. De reden daarvoor is dat zij vertegenwoordigd zijn in perifere veiligheidshuizen een te grote belasting vinden. Naast de p.i. zijn ook het OM, de gemeente en de reclassering vaste partners in de veelplegersoverleggen. In enkele regio's zijn tevens de politie, de GGD en het NIFP hierbij aanwezig. Tijdens deze overleggen monitoren de ketenpartners de veelplegers. Zij bespreken onder andere met elkaar wat bij recidive de volgende stap en de advisering aan het OM is. Wanneer de veelpleger voldoet aan de isd-criteria[4] en ook alle hulpverleningspaden bewandeld zijn, nemen de ketenpartners tijdens dit overleg het besluit om bij recidive de isd-maatregel te adviseren aan het OM.

---

3 Het trajectconsult is een beperkt onderzoek (2 uur) naar detentiegeschiktheid en aanwezige psychiatrische, psychische en begaafdheidsproblematiek. Dit trajectconsult heeft vanaf 2010 als een pilot in meerdere arrondissementen proefgedraaid.

4 De wettelijke criteria om de ISD-maatregel op te leggen zijn dat de verdachte een misdrijf heeft gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, de verdachte in de vijf jaar voorafgaand aan het door hem begane feit tenminste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een straf of maatregel is veroordeeld en deze straffen dan wel maatregelen ten uitvoer zijn gelegd. En verder dat de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist. In praktijk wordt de isd-maatregel pas opgelegd als sprake is van minimaal tien veroordelingen c.q. parketnummers.

In een aantal regio's neemt het NIFP een trajectconsult af bij de pre-isd'er. Dit was een pilot, waarbij het doel was een verbeterde diagnosestelling en doorgeleiding naar de zorginstellingen. Bij de aanbieding van het ISt-rapport aan de Kamer is destijds het voornemen geuit om dit consult landelijk als standaard in te voeren. In het huidige onderzoek is de Inspectie het trajectconsult wel in een aantal regio's tegengekomen, maar niet als landelijke praktijk.

In een trajectconsult gaat de betreffende psychiater voor de voorgeleiding enerzijds na of er geen ernstige bezwaren zijn voor de isd-maatregel, anderzijds of een Pro Justitia rapportage in dat kader geïndiceerd is. De ervaringen met deze werkwijze zijn positief. In de regio's Limburg en Utrecht is de psychiater van het NIFP die de consulten afneemt, ook verbonden aan locatie De Geerhorst c.q. locatie Wolvenplein. Naast de overleggen in de veiligheidshuizen over of de veelpleger wel of niet in aanmerking komt voor de isd-maatregel, stemt de reclassering in enkele regio's in de voorfase met de p.i. het concept reclasseringsadvies af. Meestal is dit een bilateraal overleg tussen de adviseur van de reclassering en de trajectbegeleider van de isd-afdeling.

Regio's Amsterdam en Utrecht

In de regio's Amsterdam en Utrecht slaan de ketenpartners nog een extra slag door gezamenlijk een breed gedragen advies op te leveren.

Het veelplegersoverleg in Utrecht, genaamd justitieel casusoverleg, is net als in 2008, een goed voorbeeld van een samenwerking tussen de ketenpartners. Hier is tevens een psychiater van het NIFP bij aanwezig, die ook verbonden is aan locatie Wolvenplein. Tijdens dit overleg wordt gezamenlijk een geschikt traject uitgezet voor de pre-isd'er, welke de reclassering meeneemt in haar advies. Een ander goed voorbeeld, net als in 2008, is de regio Amsterdam; hier vindt een multidisciplinaire afstemming plaats tijdens de adviesfase van de reclassering.

Praktijkvoorbeeld voorfase

Locatie Tafelbergweg initieert voorafgaand aan de rechtszitting een zogenaamde voor-casuïstiek. Hier zijn de sociaal psychiatrisch verpleegkundige (spv'er) van het NIFP, de GGD en de reclasseringsorganisaties bij aanwezig. Op deze wijze komen de betrokken partijen tot een gezamenlijk gedragen reclasseringsadvies, dat naar de mening van de p.i. een reëler en voor de rechtbank toegankelijker reclasseringsadvies oplevert.

Oordeel
Ondanks de aanbeveling uit 2008 om de 'best practices' van Amsterdam en Utrecht onder de aandacht te brengen, is deze werkwijze nergens anders ingevoerd. Deze best practices houden een intensieve samenwerking met alle bij de voorfase betrokken partners in. Gelet op de overduidelijke meerwaarde van deze aanpak, te weten een breed gedragen advies, is de Inspectie van oordeel dat deze aanpak landelijk dient te worden ingevoerd. De Inspectie spoort daarom de overige locaties aan spoedig over te gaan tot een multidisciplinaire aanpak bij de advisering van de isd-maatregel.

Aanbeveling aan DJI en de reclasseringsorganisaties
- Organiseer tijdens de aanloop naar de rechtszitting een multidisciplinaire aanpak bij de advisering over oplegging van de isd-maatregel.

2.2 Medewerking pre-isd'ers

Inleiding
In 2008 deed de Inspectie de aanbeveling om ook van weigerende pre-isd'ers een advies aan de rechterlijke macht op te stellen, met daarin vermelding van de hulpverlenings- en reclasseringsgeschiedenis, evenals een toelichting over de reden van de pre-isd'er om niet mee te werken. Tijdens het themaonderzoek in 2008 bleek namelijk dat het per regio verschilde of er een reclasseringsadvies over een niet meewerkende pre-isd'er werd opgesteld. De Inspectie oordeelde toen: 'In die gevallen waarin een verdachte veelpleger weigert mee te werken aan een voorlichtingsrapport, zou volgens de Inspectie toch een reclasseringsadvies aan de rechterlijke macht moeten kunnen worden uitgebracht. Daarin kan dan de hulpverlenings-en reclasseringsvoorgeschiedenis van de betrokkene in beeld worden gebracht en kan diens weigering om mee te werken nader worden toegelicht'.

Bevindingen
Al de geïnterviewde reclasseringsorganisaties stellen altijd in het geval een pre-isd'er niet wil meewerken, een rapportage op basis van gegevens uit het verleden op aan de rechtbank. Er worden dan geen indicaties over mogelijke interventies afgegeven.

Oordeel
De Inspectie constateert dat inmiddels alle geïnterviewde reclasseringsorganisaties over niet meewerkende pre-isd'ers een advies aan de rechterlijke macht geven. De Inspectie oordeelt dat het een goede zaak is dat de aanbeveling uit 2008 overal is overgenomen en ingevoerd.

2.3 Conclusie

Ten aanzien van de voorfase is er flinke vooruitgang geboekt, er zijn meer samenwerkings-verbanden tussen de ketenpartners ontstaan. Wel is nog winst te behalen in een meer multidisciplinaire aanpak om tot een echt gezamenlijk gedragen advies te komen.

Bij de helft van de isd-locaties vindt afstemming tussen de reclassering en de p.i. over het concept reclasseringsadvies plaats. Een ketenbreed afstemmingsoverleg zoals in 2008 werd aanbevolen is behoudens de regio's Utrecht en Amsterdam verder nergens anders opgepakt. De Inspectie ziet veel winst in deze werkwijze, ook met het oog op de afstemming die na het opleggen van de isd-maatregel ook weer plaatsvindt. In die zin beveelt de Inspectie de locaties aan over te gaan tot deze multidisciplinaire aanpak in de voorfase. De Inspectie ziet daarbij tevens een meerwaarde in de inzet van gedragsdeskundigen in de veiligheidshuizen en/of in het uitvoeren van een trajectconsult.

Tot slot constateert de Inspectie dat al de geïnterviewde reclasseringsorganisaties inmiddels ook rapporteren over niet meewerkende pre-isd'ers.

3
Detentie- en reïntegratieplan

3.1 Trajectplan

Inleiding

In 2008 adviseerde de Inspectie om een standaardformat te ontwikkelen voor het isd-verblijfsplan. Er waren namelijk grote verschillen tussen de locaties in de wijze waarop hieraan invulling werd gegeven. Ook waren er geen landelijke eisen waar een verblijfsplan aan moest voldoen. In navolging van deze aanbeveling zijn er eisen opgenomen in de 'eindtermen ISD' en in de 'productbeschrijving ISD'. Deze geven weer dat de kwaliteit van het detentie- en reïntegratieplan wordt geborgd door zo nodig aanvullende diagnostiek af te nemen, door verschillende functionarissen binnen de p.i. bemoeienis te laten hebben, maar ook doordat er afstemming met de ketenpartners moet zijn. Hieruit wordt duidelijk dat er sprake zou moeten zijn van een brede multidisciplinaire aanpak tijdens deze fase. Daarom is tijdens dit vervolgonderzoek ook ingegaan op de rol van de verschillende partijen en functionarissen tijdens het opstellen van een detentie- en reïntegratieplan.

In de 'Eindrapportage interne audit isd-locaties', uitgebracht door DJI in 2011, wordt geopperd om het verblijfsplan, dat qua terminologie een wettelijke grondslag heeft, detentie- en reïntegratieplan (D&R-plan) te noemen. Desalniettemin houden de locaties verschillende terminologieën er op na hoe een dergelijk plan wordt genoemd. Voor de leesbaarheid zal de Inspectie in het vervolg als overkoepelende term trajectplan aanhouden.

Bevindingen

Rol reclassering

Bij de helft van de locaties komt de reclassering na oplegging van de isd-maatregel pas weer in beeld bij een toezichtopdracht voor de extramurale fase. De overige locaties zien de reclasseringsorganisaties op verschillende wijzen tijdens de eerste maanden van het traject waarin de trajectbepaling plaatsvindt. Van deze overige locaties stellen drie reclasseringsorganisaties een reïntegratieplan op. Dit reïntegratieplan is een afgeleide van het reclasseringsadvies, welke gebaseerd is op de Recidive Inschattings Schalen (RISc) en voor de rechtszitting is gebruikt. De reclassering stemt dit reïntegratieplan af met de trajectbegeleider, eventueel ook in de vorm van een duaal moment met de isd'er. Bij een andere locatie stemt de trajectbegeleider ten behoeve van het reïntegratieplan de bevindingen uit het PMO af met de reclassering. Bij de twee laatste locaties is de reclassering een gelijkwaardige partner tijdens het multidisciplinaire overleg van de isd-afdeling ten behoeve van het plan dat de p.i. zelf opstelt.

Verschillende documenten
Enkele isd-locaties stellen, ongeacht of er wel of niet een reïntegratieplan van de reclassering is, een eigen trajectplan voor de isd-maatregel op. Dit gebeurt op verschillende manieren. Locatie Hoogvliet werkt bijvoorbeeld met een verblijfsplan, de isd-afdeling van PI Vught werkt met een traject- en reïntegratieplan en een verblijfsplan, zoals ook in het praktijkvoorbeeld is beschreven (p.36). De bezochte ppc's werken met een behandelplan. De inhoud hiervan wordt regelmatig aangepast of aangevuld.

Er zijn isd-locaties die een basisdocument opstellen waarin alle gegevens samenkomen en waar zij eventueel gedurende de isd-maatregel zo nodig aanpassingen in verwerken. Locatie Wolvenplein heeft gekozen voor een trajectplan waarin veel gegevens van de isd'er worden gebundeld. Locatie Zoetermeer werkt met een reïntegratieplan en een behandelplan, welke gezamenlijk resulteren in een doelenschema. Een goed praktijkvoorbeeld voor een werkwijze met een dynamisch basisdocument heeft locatie De Geerhorst.

Praktijkvoorbeeld dynamisch basisdocument

In locatie De Geerhorst stelt de trajectbegeleider een Binnen Beginnen-plan op aan de hand van een door de reclassering geschreven rapportage die ten grondslag lag aan de rechtszitting. In het D&R-plan in het digitale systeem Tenuitvoerlegging persoonsgebonden straffen (TULP), neemt de p.i. het reclasseringsadvies, de screening van de medewerker maatschappelijke dienstverlening (mmd'er) en de diagnostiek op. Daarnaast werkt locatie De Geerhorst met een maatwerkplan. Dit is een doorlopend en actueel rapportagesysteem waarin telkens opnieuw het traject wordt aangevuld en vastgelegd. Het maatwerkplan is een afgeleide van het D&R-plan, in combinatie met informatie uit het veiligheidshuis en van de mmd'er. Het maatwerkplan is in principe binnen vier weken opgesteld en besproken in het multidisciplinair overleg (MDO).

Aanvullende diagnostiek
Na aanvang van de isd-maatregel zien diverse functionarissen de isd'er. De mentor start het contact met de isd'er en de mmd'er verricht een screening op diverse leefgebieden. De hulpverleningsgeschiedenis en de reeds bekende diagnostiek worden zo mogelijk opgevraagd.

De meeste p.i.'s geven aan dat, ondanks het reclasseringsadvies, een trajectconsult of een Pro Justitia rapportage, aanvullende diagnostiek nog bijna altijd noodzakelijk is. Op alle isd-afdelingen wordt daarom zo nodig aanvullende diagnostiek afgenomen. Dit voert de (traject)psycholoog uit of de p.i. huurt externe deskundigen in. In bijna alle inrichtingen ziet de

psychiater standaard de nieuwe isd'er, bij een aantal gaat dit op indicatie van de psycholoog.

Multidisciplinaire trajectbepaling
Zowel locatie Tafelbergweg als de isd-afdeling van PI Vught hebben een werkwijze ontwikkeld waarbij de ketenpartners en de verschillende functionarissen van de p.i. bij elkaar aan tafel zitten en het traject gezamenlijk bepalen. Bij laatstgenoemde is echter niet de reclassering aanwezig.

Praktijkvoorbeeld snelle en multidisciplinaire samenwerking

Locatie Tafelbergweg heeft zes weken na de start van de isd-maatregel een trajectbepaling voor de isd'er. Hier nemen naast de p.i., ook het NIFP en de reclassering aan deel. Ter voorbereiding verricht de trajectpsycholoog zo nodig nadere diagnostiek. De trajectbepaling stelt vast hoe het traject, inclusief behandeling en interventies, er voor de desbetreffende isd'er uit gaat zien. Het uiteindelijke reïntegratieplan is twee weken na de trajectbepaling gereed.

De Inspectie is erg te spreken over de werkwijze waarbij BIG-geregistreerde[5] medewerkers aan dezelfde overleggen ten behoeve van de trajectbepaling deelnemen, als niet BIG-geregistreerde medewerkers. Op deze wijze vindt er op een efficiënte en effectieve wijze overleg over de isd'er plaats, wat ook in het belang van de isd'er is. De Inspectie heeft begrip voor het gegeven dat de medewerkers privacygevoelige informatie over de isd'ers moeten bewaken tijdens informatie-uitwisseling hiervan, maar dat dit niet uitsluit dat een ieder met elkaar om tafel kan zitten. Het is positief dat er isd-locaties zijn die hierin een werkwijze hebben gevonden waarbij zij de privacy van de isd'er niet uit het oog verliezen, en toch op een efficiënte en effectieve wijze de trajectbepaling plaats laten vinden.

5 Beroepen in de individuele Gezondheidszorg.

Praktijkvoorbeeld samenwerking BIG-geregistreerden met overig personeel

De isd-afdeling van PI Vught heeft afgelopen jaar het psychomedisch overleg (PMO) en het isd-casusoverleg in elkaar geschoven. Dit heet nu het PICO (psychologisch isd-casusoverleg). De behandelplannen en de trajectplannen worden in dat overleg gezamenlijk met de ketenpartners besproken, wat resulteert in de trajectbepaling. Tot de ketenpartners behoort nog niet de reclassering, maar wel de coördinatoren van de nazorg van Tilburg en Den Bosch. Het PICO is adviserend aan het MDO; daar worden de plannen vastgesteld. Op basis van de trajectbepaling maakt de trajectbegeleider een traject- en reïntegratieplan.

Waardering reclasseringsadvies

De locaties kennen verschillende wijzen waarop het reclasseringsadvies, dat ten grondslag lag aan de rechtszitting, wordt gebruikt bij de bepaling van het verloop van de isd-maatregel. Een veel gehoord geluid van de p.i.'s is dat zij moeite hebben met het karakter van het reclasseringsadvies. Enerzijds vinden zij dat het reclasseringsadvies een goed samenvattend beeld geeft van de geschiedenis van de isd'er. Anderzijds ervaren zij dat de geïndiceerde gedragsinterventies vaak al in een te vroeg stadium zijn bepaald en deze interventies soms zelfs ongeschikt zijn voor de complexe problematiek van de doelgroep (zie hoofdstuk 6). Meerdere reclasseringsorganisaties geven aan dat zij het plan van aanpak voor de isd-maatregel in het reclasseringsadvies voor de rechtszitting zo volledig mogelijk maken, omdat de rechtbank duidelijkheid wil over de inhoud van de isd-maatregel. Hun ervaring is dat de rechtbank anders terughoudend is in het opleggen van de isd-maatregel.

Oordeel

Standaardformat

Er zijn verschillende manieren waarop de isd-afdelingen het startdocument voor het traject noemen en hoe zij hier invulling aan geven. Ook de wettelijke en in het beleid benoemde namen verschillen van elkaar. Daarnaast zijn er verschillen in de mate waarin plannen statische documenten blijven, of dat er een basisdocument wordt gebruikt waarin het verloop van de isd-maatregel kan worden bijgehouden.

De Inspectie constateert in de huidige uitvoeringspraktijk dat het minder belangrijk is of er een uniforme opzet van het plan is voor de traject-bepaling. De Inspectie ziet echter een meerwaarde in een werkwijze waarbij de plannen van aanpak voor de doelen en activiteiten tijdens het verblijf samenkomen in een geïntegreerd plan, en dat dit een dynamisch karakter houdt gedurende de isd-maatregel. Op deze wijze is voor een ieder duidelijk

wat de geschiedenis van de isd'er is en wat de concrete doelen gedurende de gehele isd-maatregel zijn. Bovendien is het zodoende duidelijk of en hoe er een eventuele bijstelling van het traject plaatsvindt. Een reïntegratieplan opgesteld door de reclassering met algemeen geformuleerde plannen over interventies en/of behandeling is daarin niet toereikend.

De Inspectie oordeelt dat een aantal locaties goede werkwijzen voor het opstellen en gebruik van een dynamisch trajectplan heeft gevonden. Andere locaties zijn daarin minder ver.

Multidisciplinaire samenwerking bij totstandkoming trajectplan
Er is overal sprake van een multidisciplinaire aanpak in de eerste fase van de isd-maatregel. Er zijn echter verschillen in de wijze waarop de verschillende functionarissen van de p.i. en de reclassering hier invulling aan geven. In positieve zin vallen de isd-afdelingen op waar diverse ketenpartners, waaronder de reclassering, betrokken worden bij de trajectbepaling. De inrichtingen waarbij met alle partijen om tafel wordt gezeten, blijken ook positiever over de samenwerking. De Inspectie vindt het een goede ontwikkeling dat isd-locaties BIG-geregistreerde functionarissen aan dezelfde overleggen laten deelnemen als niet BIG-geregistreerde functionarissen.

De Inspectie acht het van belang om de totstandkoming van de trajectbepaling meer multidisciplinair te organiseren, zowel qua functionarissen binnen de p.i. als qua ketenpartners. In die zin zou de reclassering hier als een volwaardige partner in betrokken moeten worden.

Aanbevelingen aan de isd-locaties

- Draag zorg voor een geïntegreerd en dynamisch plan voor het traject.
- Versterk het multidisciplinaire karakter van de trajectbepaling.

3.2 Termijn

Inleiding

In 2008 deed de Inspectie de aanbeveling om te kiezen voor ofwel een gefaseerde totstandkoming van een verblijfsplan, ofwel de eis te heroverwegen dat een verblijfsplan binnen een maand na binnenkomst moet zijn vastgesteld. Tevens werd de aanbeveling gedaan om het proces van totstandkoming van het verblijfsplan te versnellen. De 'eindtermen ISD' en de 'productbeschrijving ISD' schrijven voor dat binnen vier weken na aanvang van de isd-maatregel er een plan op hoofdlijnen op basis van de beschikbare informatie moet liggen. Binnen acht weken dient er een

uitgewerkt plan te zijn, aangevuld met diagnostiek en afgestemd met de ketenpartners, dat vastgesteld is in het MDO. Volgens de nieuwe richtlijnen is blijkbaar gekozen voor het uitgangspunt dat locaties zorg dienen te dragen voor een gefaseerde totstandkoming van het plan.

Bevindingen

De bezochte ppc's realiseren binnen zeer korte termijn een eerste versie van het behandelplan. De ppc-unit van PI Vught stelt binnen 24 uur een voorlopig behandelplan op. De behandelcoördinator verzamelt hiervoor de gegevens en heeft daarover met de isd'er een gesprek. Dit plan vormt een eerste aanzet, die gaandeweg wordt aangevuld met aanvullende diagnostiek. De beide ppc's halen de wettelijke termijn van een maand voor de totstandkoming van een verblijfsplan in de vorm van een behandelplan ruimschoots.

Geen van de overige bezochte isd-locaties realiseert binnen vier weken een voorlopig plan. Meerdere locaties achten de termijnen niet haalbaar omdat het opstellen van het trajectplan veel tijd kost. Een reden die wordt aangedragen voor het niet halen van de voorgeschreven termijnen, is dat het soms noodzakelijk blijkt te zijn om de isd'er eerst af te laten kicken en te stabiliseren alvorens de heersende problematiek te bepalen. Ook een geringe of afwezige motivatie van de isd'er kan het diagnostische proces vertragen. Dit laatste is een veel voorkomend probleem bij de net binnengekomen isd'ers.

Oordeel

Het halen van de nieuw opgestelde termijnen om een plan op te stellen lukt in veel gevallen niet. Dit is in feite een onveranderde situatie als de Inspectie in 2008 constateerde. De nieuwe termijnen worden door velen als onrealistisch bestempeld, vanwege het vele voorwerk dat moet worden verricht. Slechts enkele locaties werken met een gefaseerde totstandkoming van het trajectplan.

De Inspectie constateert dat het een goede zaak is dat de isd-locaties zorgvuldig voorwerk verrichten voor de trajectbepaling. De Inspectie is desalniettemin kritisch over de geluiden dat de termijn van een maand om het trajectplan op te stellen niet realistisch is. Het gaat immers om een wettelijk vastgestelde termijn[6]. De Inspectie is daarom van oordeel dat de

[6] Artikel 18a lid 1 PBW luidt: De directeur draagt zorg dat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen een maand na binnenkomst van de gedetineerde in een inrichting voor stelselmatige daders, zo veel mogelijk in overleg met hem, een verblijfsplan wordt vastgesteld.

locaties voldoende voortvarend dienen te blijven in de totstandkoming van het trajectplan, mede in het belang van het behoud van de motivatie van de isd'er. In hoofdstuk 2 kwam reeds aan bod dat een gezamenlijke adviesbepaling met een meer multidisciplinair karakter, mogelijk tot meer efficiëntie en dus tijdwinst leidt in deze fase van de isd-maatregel.

Aanbeveling aan de isd-locaties

- Zorg dat binnen vier weken een eerste versie van het trajectplan gereed is.

3.3 Registratie cliëntgegevens

Inleiding

In 2008 was er geen sprake van een efficiënte manier van rapportage om bij te houden of de doelen uit het toenmalige verblijfsplan worden behaald. Daarom adviseerde de Inspectie om een (digitaal) cliëntvolgsysteem voor de isd-trajecten te introduceren waarin behalve de planning, ook de realisatie van de verschillende programmaonderdelen wordt bijgehouden.

Bevindingen

Van de locaties wordt nu verwacht dat zij in het D&R-plan van TULP-select registreren. Daarnaast hebben de verschillende functionarissen te maken met nog meer digitale systemen. Een unanieme klacht die op alle isd-afdelingen heerst, is het veelvoud aan digitale systemen waarin registratie over de isd'er moet plaatsvinden, evenals de gebruikersonvriendelijkheid van deze systemen. Een gevaar dat het veelvoud van deze systemen in de hand werkt, is dat er onduidelijkheid is wie waar, op welke plek in het systeem, rapporteert. Velen merken op dat men teksten gaat 'knippen en plakken', vanwege de verschillende plekken waar over hetzelfde geregistreerd moet worden. De angst heerst dat er zodoende informatie onvolledig wordt overgenomen of interpretaties worden gedaan op onvolledige teksten. Een unanieme wens van de geïnterviewden is dan ook de invoering van een elektronisch patiënten dossier.

De registratie in het D&R-plan in TULP-select behoeft op veel isd-afdelingen de nodige verbetering. Door de verschillende systemen ontstaan op isd-afdelingen schaduwsystemen in de vorm van word-documenten en communicatie per e-mail. Deze schaduwsystemen zien er desalniettemin bij sommige locaties volledig uit en zouden een goed alternatief kunnen bieden voor bestaande systemen waarover juist veel onvrede heerst. Van de schaduwsystemen die de Inspectie heeft aangetroffen, springt met name

locatie Zoetermeer er qua volledige registratie positief uit. Op deze isd-afdeling schrijven de trajectbegeleiders alle belangwekkende zaken weg in de rapportagesystemen, in combinatie met een volledig papieren dossier.

Oordeel
Alle locaties hebben klachten over de verschillende digitale systemen waar de registratie in plaats moet vinden. Bovendien is de registratie nog onvoldoende op niveau. Het feit dat er schaduwsystemen ontstaan, impliceert dat het huidige systeem onvoldoende voldoet aan de wensen van de dagelijkse praktijk. De Inspectie ziet hierin ook een risico voor de volledigheid van de dossieropbouw wat kan resulteren in verkeerde interpretaties. De Inspectie is van oordeel dat er een systeem moet komen dat tegemoet komt aan de wensen van de dagelijkse praktijk, opdat schaduwsystemen niet meer voorkomen.

Aanbeveling aan DJI
- Ontwikkel een digitaal registratiesysteem dat tegemoet komt aan de wensen van de dagelijkse praktijk.

3.4 Conclusie

De Inspectie concludeert dat, ondanks de nieuwe termijnen voor het opstellen van een trajectplan en de invoering van een digitaal systeem, de isd-afdelingen hier onvoldoende mee uit de voeten kunnen. Er zijn veel verschillende wijzen waarop de isd-afdelingen invulling geven aan de eerste maanden van de isd-maatregel. Er is sprake van een multidisciplinaire aanpak, desalniettemin is de bemoeienis van de functionarissen in de p.i. en de inbreng van de ketenpartners in deze fase verschillend.

Positieve ontwikkelingen constateert de Inspectie bij de isd-locaties die een werkwijze hebben gevonden om alle functionarissen van de p.i. en de ketenpartners gezamenlijk in een overleg de trajectbepaling te laten formuleren. Er zijn echter ook regio's waar de p.i. en de reclassering over en weer kritisch zijn over de inbreng van de reclassering en wat de p.i. hiermee doet. Een multidisciplinaire aanpak tijdens de trajectbepaling zou hiervoor soelaas moeten bieden.

De Inspectie beveelt aan om voor de trajectbepaling te werken met een geïntegreerd plan, dat een dynamisch karakter houdt gedurende de isd-maatregel. Op deze wijze is voor een ieder duidelijk wat de geschiedenis van de isd'er is, de concrete doelen gedurende de isd-maatregel zijn en is het duidelijk als er eventuele bijstelling van het traject wordt gedaan.

Kritisch is de Inspectie over de geluiden dat de termijnen om een trajectplan op te stellen niet realistisch zijn. De Inspectie beveelt aan om te zorgen dat de isd-locaties voldoende voortvarend blijven in de totstandkoming van het definitieve plan, in het belang van het behoud van de motivatie van de isd'er.

De registratie gedurende het traject is nog onvoldoende op niveau, tegelijkertijd is de onvrede over de gebruikersvriendelijkheid van bestaande digitale systemen groot. Dit leidt tot gebruik van schaduwsystemen. De Inspectie ziet hierin ook een risico voor onvolledigheid van de dossieropbouw wat kan resulteren in verkeerde interpretaties. De Inspectie beveelt aan om over te gaan tot een gebruikersvriendelijk systeem.

4
Detentieklimaat

4.1 Samenstelling isd-afdeling

Inleiding
In het themaonderzoek naar de uitvoering van de isd-maatregel van 2008 kwam de aanbeveling naar voren zorg te dragen dat isd'ers niet samen met andere gedetineerden op een afdeling verblijven en/of gezamenlijk aan activiteiten deelnemen. Deze vermenging van titels zou immers het noodzakelijke detentieklimaat voor de isd'ers ontregelen. In de 'productbeschrijving ISD' wordt gemeld dat op een isd-afdeling gestreefd moet worden naar het vermijden van vermenging met andere titels. In het geval dat onvermijdelijk is, zou dat niet ten koste mogen gaan van een motiverend en stimulerend klimaat op de isd-afdeling.

Bevindingen
Verblijf van de isd'ers
In bijna alle isd-locaties zijn de isd'ers op een aparte afdeling of een grotere unit geplaatst. Alleen in het geval het om een zeer beperkt aantal geplaatste isd'ers gaat, zoals in locatie De Geerhorst, verblijven zij op een reguliere gevangenisafdeling. Een aantal isd-locaties heeft een inkomstenafdeling waar nieuwe isd'ers voor een korte periode worden (terug)geplaatst en dan standaard tussen arrestanten zitten. Op een enkele locatie hanteert men het systeem dat ongemotiveerde (of teruggeplaatste) isd'ers op een andere afdeling geplaatst zijn en na een motivatietraject weer kunnen terugkeren naar de vaste isd-afdeling.

Een tweetal isd-locaties hanteert een gedifferentieerd afdelingsmilieu, geordend naar draagkracht en/of aard van de verslavingsproblematiek. Deze isd-locaties hebben dan ook een behoorlijk aantal isd'ers op de locatie. Op andere isd-locaties zitten de isd'ers met een traject enigszins afgezonderd bij elkaar.

In de twee ppc's die de Inspectie heeft bezocht, verblijven de isd'ers tussen de overige gedetineerden. De aard van de problematiek en de feitelijke mogelijkheden zijn in de ppc's het onderscheidend criterium, niet de titel.

Meerdere titels
Van de isd-locaties speelt alleen op de isd-afdeling van locatie Vught de problematiek van de vermenging van titels niet. De overige isd-locaties kampen met de vraag met welke titels de afdeling(en) voor isd'ers kan worden aangevuld, in het geval er lege cellen zijn. De meeste inrichtingen geven aan het liefst opengevallen plaatsen op te vullen met TR-kandidaten[7],

[7] Terugdringen Recidive.

vanwege het feit dat deze groep ook aan trajecten deelneemt. Deze oplossing lukt in praktijk vaak niet. In dat geval nemen de meeste isd-locaties hun toevlucht tot het aanvullen van open plaatsen met arrestanten. Ook zijn er locaties die daar structureel voor kiezen. Alhoewel de medewerkers erkennen dat het soms niet anders kan, zijn de meeste medewerkers niet tevreden over deze oplossing. Vooral de onrust door het komen en gaan van kortverblijvenden en naar verluidt ook de gerichtheid op drugsinvoer van de arrestanten, gaat ten koste van het op isd'ers toegesneden klimaat.

In locatie De Geerhorst zitten op het moment van het inspectiebezoek de drie geplaatste isd'ers structureel tussen voornamelijk langgestraften. De heterogeniteit met de isd'ers is dan zo groot, dat de isd'ers daar structureel last van ondervinden.[8] In een enkele isd-locatie, zoals in de locaties Wolvenplein en Ooyerhoek, zorgt vermenging van titels op de arbeid en bij scholing ook voor spanning bij de kwetsbare groep isd'ers.

De isd'ers zijn over de vermenging met andere titels in het geheel niet te spreken. Zij ervaren dat de veiligheid van het leefklimaat met arrestanten, maar ook met langgestraften, behoorlijk onder druk komt te staan. Bovendien vinden juist de activiteiten die zij later in het traject goed kunnen toepassen, zoals gezamenlijk koken, vanwege de aantasting van het leefklimaat geen doorgang meer.

Oordeel

Ondanks de aanbeveling van de Inspectie uit 2008 om er zorg voor te dragen dat isd'ers niet met andere gedetineerden op de afdeling verblijven, komt het op vrijwel alle locaties nog steeds voor dat isd'ers tussen andere titels verblijven, behalve op de isd-unit van PI Vught. De wet sluit het weliswaar niet uit, maar het is niet de bedoeling geweest dat vermenging van titels bij het huisvesten van isd'ers eerder regel dan uitzondering is. Inrichting voor stelselmatige daders is niet voor niets een aparte bestemming, naast die van huis van bewaring en gevangenis. De Inspectie constateert dat deze vermenging afbreuk doet aan de gedane investeringen in het afdelingsklimaat. Het resultaat is overlast voor de isd'ers en een leefklimaat dat te zeer wordt aangetast, net zoals de Inspectie vijf jaar geleden al concludeerde. De Inspectie begrijpt dat inrichtingen zich onder druk voelen staan om cellen op de ene of de andere wijze gevuld te krijgen. Desalniettemin blijft de Inspectie van oordeel dat het voortduren van de

8 De directie overweegt een trajectafdeling te maken, waarin isd'ers en TR-kandidaten worden samengevoegd. Op die manier kan in de toekomst de overlast voor de isd'ers worden teruggedrongen.

vermenging van de kwetsbare groep isd'ers met andere titels onverantwoord is met het oog op een motiverend detentieklimaat, waarbij de doelgroep arrestanten de slechtst denkbare keuze is. Maar ook de plaatsing van een klein aantal isd'ers op een grote afdeling te midden van andere gedetineerden acht de Inspectie zeer ongewenst.

Aanbeveling aan DJI

- Draag zorg voor een structurele oplossing teneinde isd'ers niet samen met andere gedetineerden te huisvesten.

4.2 Dagprogramma

Inleiding

In het themaonderzoek uit 2008 heeft de Inspectie aanbevolen om zorg te dragen voor een consistent dagprogramma gelijkelijk voor alle locaties. De 'productbeschrijving ISD' schrijft voor dat de locaties in de intramurale fase tenminste de in de wet voorziene activiteiten aanbieden, aangevuld met activiteiten die op elk individu zijn toegesneden zoals in het trajectplan is bepaald. In de productbeschrijving wordt gewag gemaakt van het feit dat uitzonderingen op het regime van algehele gemeenschap in individuele gevallen gemaakt kunnen worden.
In dit vervolgonderzoek heeft de Inspectie zijdelings getoetst of de isd'ers een gevuld dagprogramma hebben in de intramurale fase. In paragraaf 4.4. wordt aan de orde gesteld of de isd'ers in de tussenfase voldoende mogelijkheid tot het verrichten van werkzaamheden hebben.

Bevindingen

In de twee ppc' s is er sprake van activiteiten voor de isd'ers in de vorm van arbeid of (creatieve) therapie, sport, en bibliotheekbezoek. Niet alle isd-locaties slagen er in een voldoende gevuld dagprogramma aan te bieden. Zo kampte locatie Tafelbergweg met een tekort aan activiteiten door gebrek aan arbeid. Volgens de p.i. is dat te wijten aan het niet functioneren van de regionale acquisitie.

Op alle isd-locaties is in principe sprake van dagprogramma's binnen een regime van algehele gemeenschap. In locatie Hoogvliet is er weliswaar sprake van een gevuld dagprogramma, maar wordt vanwege de draagkracht van de doelgroep de recreatie niet voor alle 24 isd'ers gelijktijdig aangeboden. Twee andere locaties die een gedifferentieerd afdelingsklimaat aanbieden kiezen doelbewust voor een specifiek op de draagkracht van de isd'ers toegesneden programma. In dat kader kan het ook op bepaalde

afdelingen voorkomen dat sommige isd'ers niet gelijktijdig met de groep recreëren.

Na de trajectbepaling worden een aantal activiteiten aan het dagprogramma toegevoegd. Het betreft geïndiceerde interventies, werk buiten de locatie, in geval daartoe verlof is verleend, en behandelmodules. Interventies hebben voorrang op de andere activiteiten. In hoofdstuk 6 wordt op deze interventies teruggekomen. Ondanks het aanbod aan activiteiten kan het voorkomen dat de isd'ers op de verschillende locaties daarvan geen gebruik maken, vanwege hun tekortschietende motivatie of vanuit belemmeringen die samenhangen met hun problematiek.

Oordeel

De Inspectie is van oordeel dat in vergelijking met 2008 de isd-locaties hun aanbod in het dagprogramma beter op orde hebben. Onderlinge verschillen in aanbod, zoals destijds geconstateerd en voor zover nu getoetst, zijn afgenomen. Niettemin blijft er een aantal locaties dat te weinig aanbod aan dagprogramma heeft, of uitval van activiteiten kent. De locaties dienen ook zorg te dragen niet teveel uitzonderingen op het aanbod te maken. In die zin dient de mogelijkheid om isd'ers niet gelijktijdig op de afdeling laten verkeren, niet structureel te worden toegepast.

Aanbeveling aan de isd-locaties

- Zie toe op een voldoende gevuld dagprogramma en maak daarop niet stelselmatig uitzonderingen.

4.3 Drugsontmoedigingsbeleid

Inleiding

In het themaonderzoek uit 2008 was de aanbeveling om zorg te dragen voor een consistente uitvoering van het drugsontmoedigingsbeleid op de isd-locaties. In de 'productbeschrijving ISD' staat nu voorgeschreven dat de locaties alle isd'ers aselect aan een urinecontrole per week dienen te onderwerpen.

Bevindingen

Urinecontroles

Alle bezochte isd-locaties voeren vrijwel dagelijks aselecte, steekproefsgewijze controles uit, en controles bij vermoeden van gebruik. De locaties hanteren niet allen dezelfde standaardfrequentie bij aanvang van de maatregel. De meeste isd-locaties voeren in de eerste periode frequente controles uit (enige keren per week), die zij op geleide van negatieve

uitslagen vervolgens afbouwen tot meestal de minimum-frequentie van eenmaal per week. Op het moment dat hernieuwd gebruik wordt geconstateerd, wordt de frequentie van controles weer opgevoerd.

In de twee bezochte ppc's wordt er al naar gelang de aanwezigheid van (verslavings)problematiek gecontroleerd op het gebruik van drugs. In PPC Amsterdam verschilt het per afdeling en per individu of er al dan niet gecontroleerd wordt. Niet controleren kan een risico inhouden, gelet op de verslavingsgevoeligheid van de doelgroep.

Maatwerk bij sancties
De isd-locaties passen allen een vorm van maatwerk toe bij het sanctioneren na geconstateerd gebruik. Dit betekent dat zij altijd reageren in geval van geconstateerd gebruik. Tegelijkertijd bekijken zij welke sanctie het meest passend is bij de isd'er die gebruikt heeft. Daarbij treft de Inspectie bij enkele locaties creatieve oplossingen aan van maatwerk, om te voorkomen dat de isd'er de sanctie louter gelaten ondergaat. Een enkele locatie past bijvoorbeeld een voorwaardelijke sanctie toe, in de vorm van een verplicht contact met de verslavingszorg. Een andere locatie maakt gebruik van een alternatieve sanctie, waarbij zorggedragen wordt dat de mogelijk prettige bijkomstigheden van de sanctie, zoals het op cel moeten verblijven, tot een minimum beperkt worden. Sommige locaties zijn nog niet zo ver; zij blijven dicht bij de standaardsancties.

De gedachte achter het maatwerkbeleid is dat de straf effect moet hebben; zo niet, dan moet er over een alternatief worden nagedacht. Daartoe gaat het sanctionerend directielid in zo goed als alle gevallen in overleg met medewerkers, meestal de zbiw'ers, de psychologen (behandelcoördinatoren in geval van de ppc's) en afdelingshoofden. De medewerkers kunnen het erg waarderen dat zij in dergelijk overleg betrokken worden. Het zorgt ook voor draagvlak, waardoor de zbiw'ers gemakkelijker aan de isd'ers kunnen uitleggen hoe de opgelegde sanctie samenhangt met hun problematiek. De isd'ers kunnen op hun beurt deze heldere uitleg waarderen. Desondanks interpreteren zij de verschillen waarmee gesanctioneerd wordt soms als willekeur. Op sommige locaties vinden de isd'ers dat er juist te uniform wordt gestraft, net zoals in een regulier regime.

Oordeel
De Inspectie concludeert dat er stelselmatig wordt gecontroleerd op middelengebruik en, conform de beleidsuitgangspunten, in ieder geval eenmaal per week een urinecontrole wordt afgenomen. In de ppc's wordt er minder dan in de isd-locaties op middelengebruik gecontroleerd. De

Inspectie is van oordeel dat dit ontoereikend is, gelet op de verslavingsgevoeligheid van de doelgroep.

Het sanctiebeleid is in alle gevallen een vorm van maatwerk, al is de ene locatie hierin voortvarender en vindingrijker dan de andere locatie. De locaties hanteren daarbij een goede werkwijze door medewerkers bij de bepaling van de sancties te betrekken.

4.4 Tussenfase

Inleiding
De Inspectie heeft in 2008 aanbevolen om de herinvoering van een tussenfase (voorheen halfopen fase genoemd) te heroverwegen, met het oog op een soepel lopende overgang in het traject na de intramurale fase. In de 'productbeschrijving ISD' is de herinvoering van de tussenfase tot beleidslijn gekozen. Hoofddoel in deze fase is om te leren in een werkritme te komen en positieve ervaringen op te doen en daarmee om te kunnen gaan.

Bevindingen
Alle locaties kennen een vorm van tussenfase, die ingaat op het moment dat de isd'er buiten de inrichting aan het werk kan. Daarvoor is een machtiging voor verlof nodig. Meestal betreft het gestructureerd werk in voorzieningen waar de inrichting goede contacten mee onderhoudt, of werk in bijvoorbeeld de groenvoorzieningen om en nabij de p.i.

Het merendeel van de locaties is in staat de isd'ers in de tussenfase voldoende werk-voorzieningen aan te bieden. Een enkele locatie heeft de ervaring dat het vinden van passend werk met 'ups en downs' verloopt. In sommige locaties zou met meer aanbod van (alternatieve) werkzaamheden meer invulling aan de tussenfase worden gegeven.

In het merendeel van de gevallen wordt de tussenfase vanuit de intramurale afdeling van de p.i. vormgegeven. De isd'ers die in de tussenfase zitten, worden soms samen gegroepeerd op de afdeling waar zij al verbleven. Op de locaties Hoogvliet en Wolvenplein wordt de tussenfase op een andere wijze vormgegeven. Locatie Hoogvliet plaatst de isd'ers door naar een daartoe bestemde intramurale afdeling. Volgens de locatie werkt een overplaatsing als een promotie, en stimuleert dat de isd'ers aan hun traject te werken. Locatie Wolvenplein plaatst de isd'ers door naar een afdeling die grenst aan de gracht en daarmee ook een meer open karakter heeft.

Praktijkvoorbeeld inrichting tussenfase

Locatie Wolvenplein heeft behoudens de A-afdeling ook het Voorplein, met elf cellen enkel voor de isd'ers. Het Voorplein is bedoeld voor de isd'ers die over verlof beschikken. Het Voorplein heeft een grote woonkamer en een tuin aan de gracht. Dit gedeelte heeft een erg open karakter; met lage zijmuren en geen hek bij het water. Het Voorplein kent meerdere gezamenlijke momenten, zoals een dagopening, dagsluiting en kookmomenten.

De medewerkers vinden de tussenfase die op het Voorplein plaatsvindt, van toegevoegde waarde omdat daadwerkelijk daar invulling aan de tussenfase kan worden gegeven. Op het Voorplein verblijven de isd'ers ter voorbereiding op doorplaatsing naar een kliniek of begeleid wonen. De isd'ers zijn erg te spreken over de snelle doorplaatsing naar de halfopen afdeling in het voorgebouw en de gezamenlijke activiteiten.

Verloven in de tussenfase

In de eerste paar maanden van de uitvoering van de maatregel is geen verlof mogelijk. Deze periode valt samen met de voorbereiding van het trajectplan waarin ook de mogelijkheid van verlof is opgenomen. Alle locaties verlenen op indicatie doelgerichte trajectverloven vanaf het moment van trajectbepaling. Het gaat om werkverloven in het kader van de tussenfase, maar ook om verloven in het kader van het volgen van ambulante behandeling, en die met een meer persoonlijk bepaald doel.

Locatie Tafelbergweg werkt met een gedifferentieerd afdelingsklimaat, daar is de indicatie-stelling voor verlof nadrukkelijk aan de aard van de verslavingsproblematiek gekoppeld. Aan de groep isd'ers die niet tot abstinentie in staat wordt geacht, wordt alleen gestructureerde werkverloven verleend. De groep die daarentegen wel tot beheersing van hun verslaving in staat is, heeft meer verlofmogelijkheden.

Een aantal locaties stelt zich op het standpunt om de isd'ers die in afwachting zijn van een klinische plaatsing, geen onbegeleid (werk)verlof te verlenen. In de kliniek wordt namelijk tijdens de eerste periode geen verlof verleend. Door als zendende inrichting terughoudend met verloftoekenning te zijn, wordt voorkomen dat de overgang tussen de p.i. en de klinische setting voor de isd'er te groot is. Andere locaties laten deze terughoudendheid in verloftoekenning achterwege.

In de ppc-unit van PI Vught vinden er sporadisch (kortdurende begeleide) verloven plaats. In afwachting van een doorplaatsing laten zij deze verloven doorlopen. Daarmee zou terugval in motivatie en in zucht naar middelengebruik volgens deze locatie worden tegengegaan. In PPC Amsterdam wordt vanwege de aard van de problematiek en de geringe

draagkracht van de isd'ers die daar zijn opgenomen, niet of nauwelijks verlof verleend.

Oordeel

De Inspectie constateert dat de herinvoering van de tussenfase, waarin isd'ers vanuit de inrichting op gestructureerd verlof gaan, een goede bijdrage aan het reïntegratieproces biedt. In een enkel geval dienen er meer werkvoorzieningen voor deze tussenfase te komen.

De Inspectie is zeer te spreken over de gebouwelijke afgrenzing van de tussenfase op het zogenaamde Voorplein van locatie Wolvenplein. Op deze manier is de tussenfase duidelijk gemarkeerd, en wordt het positieve effect van (werken in) de tussenfase versterkt.

De Inspectie constateert dat de locaties verschillend omgaan met het verlenen van verlof in de tussenfase, een onderbouwing voor die verschillen ontbreekt.

4.5 Verblijf in een penitentiair psychiatrisch centrum (ppc)

Inleiding

In Nederland zijn er vijf locaties met een ppc. Primaire doelstelling van een (tijdelijke) doorplaatsing naar deze centra is stabilisatie, crisisbeheersing en behandeling van de pathologie van betrokkene. Vanwege deze doelstelling is de verlening van zorg voorliggend, en staat het werken aan een vervolgtraject, anders dan doorplaatsing naar de reguliere GGz, op de achtergrond. In 2008 heeft de Inspectie aanbevolen er zorg voor te dragen dat een verblijf op een externe locatie, zoals een ppc, geen nadelige gevolgen heeft voor (de uitgangspunten en doelen van) het isd-traject. Ook dient de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de isd-maatregel in dat geval afdoende geregeld te zijn.

Bevindingen

Alle isd-locaties vragen voor isd'ers waarbij dit geïndiceerd is, overplaatsing aan naar een ppc. In geval de isd-locatie vanwege een crisis een isd'er doorplaatst, kan het voorkomen dat na beslechting van de crisis de isd'er wordt teruggeplaatst naar de oorspronkelijk zendende inrichting. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregel ligt daar waar de isd'er op dat moment verblijft, in de isd-locatie of in het ppc.

De relatie tussen de isd-locaties en de ppc's kent verschillende varianten. Aan de ene zijde van het spectrum staan de PI Zwolle en de PI Vught, waar de isd-afdeling en het ppc deel uitmaken van dezelfde inrichting en op dezelfde locatie gevestigd zijn. De naastliggende variant is die waarbij de isd-locatie en een ppc in elkaars buurt liggen. De trajectbegeleider is dan de continue factor bij de overplaatsing. Hij blijft de isd'er in het ppc globaal volgen, is betrokken bij de voorbereiding van de extramurale fase en onderhoudt daarvoor contacten met de reclassering. Deze variant deed zich voor bij de locaties Zoetermeer (in relatie tot PPC Scheveningen) en locatie Tafelbergweg (in relatie tot PPC Amsterdam). De volgende variant is die waarbij de isd-locatie en het ppc niet in elkaars nabijheid liggen. Hier is eerder sprake van een volledige overdracht aan het ppc. Aan het andere uiteinde van het spectrum worden isd'ers doorgeplaatst naar verschillende ppc's, zoals in geval van locatie Hoogvliet. Dit bemoeilijkt het overeenkomen van een eenduidige werkwijze.

Ook als het gaat om doorplaatsing naar de GGz komt de Inspectie meer varianten in de omgang met de verantwoordelijkheidsverdeling tegen. Een ppc kan in principe zelf de doorplaatsing van een opgenomen isd'er naar de GGz entameren. Soms wordt de zendende p.i. dan administratief verantwoordelijk voor de door het ppc doorgeplaatste isd'er. Maar het kan ook voorkomen dat het ppc die verantwoordelijkheid behoudt vanuit de redenatie dat het een ppc-waardige isd'er betreft. De inrichtingen hebben met beide varianten goede ervaringen.

Het viel de Inspectie op dat een aantal medewerkers van de ppc-units niet op de hoogte was wie van hun patiënten de isd-maatregel had. Dat geringe besef kan nadelig zijn, omdat daardoor het risico bestaat dat het uitgangspunt van reïntegratie te zeer naar de achtergrond geraakt.

De isd'ers in de ppc misten 'lotgenoten', dat wil zeggen andere isd'ers aan wie zij zich konden spiegelen.

Oordeel
Inherent aan een al dan niet tijdelijk verblijf in een ppc is dat er sprake is van geïndiceerde klinisch psychiatrische zorg. In dergelijke gevallen zijn de denkbare trajecten beperkt tot doorplaatsing naar de reguliere GGz of terugplaatsing naar de p.i. De isd'ers verblijven op afdelingen te midden van andere titels.

De Inspectie is van oordeel dat de ppc's zich meer bewust mogen zijn van het feit dat de gedetineerde een isd-maatregel heeft, naast het feit dat hij ook psychiatrisch patiënt is. Immers, de isd-maatregel impliceert dat er een

bredere opdracht is dan het bieden van adequate zorg. En als de maatregel te zeer naar de achtergrond raakt, bestaat het risico dat het doel van die maatregel uit het oog wordt verloren. De Inspectie beoordeelt het daarentegen als positief, wanneer de trajectbegeleider van de isd'er tijdens het verblijf in een ppc actief op de isd'er betrokken blijft. Op die manier kan het mogelijke risico dat het traject te zeer op de achtergrond raakt tijdens een ppc-plaatsing worden teruggedrongen.

De Inspectie oordeelt dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de isd-maatregel bij doorplaatsingen goed is geborgd.

4.6 Conclusie

De Inspectie concludeert dat een aantal aanbevelingen ten aanzien van het detentieklimaat goed zijn opgevolgd. De locaties voeren het drugsbestrijdingsbeleid in het algemeen goed uit. Maatwerk bij sancties komt daarbij steeds meer van de grond, al is een aantal locaties nog terughoudend dit toe te passen.

De herinvoering van de tussenfase biedt een goede bijdrage aan het reïntegratietraject, met name doordat isd'ers met gestructureerde werkverloven een eerste veilige stap in hun vervolgtraject kunnen maken.

De Inspectie heeft ook een aantal kritische punten. De Inspectie acht het onverantwoord voor een motiverend detentieklimaat dat nog steeds gedetineerden met een andere strafrechtelijke titel op dezelfde afdeling verblijven als de isd'ers. De Inspectie beveelt DJI aan daarvoor een structurele oplossing te bieden.

Alhoewel het aanbod van het dagprogramma is verbeterd, is dat nog niet op alle locaties in orde. De Inspectie erkent dat het soms nodig is om niet alle isd'ers gelijktijdig buiten hun cel op de leefafdeling te laten verkeren. Dit mag niet leiden tot teveel uitzonderingen op het aanbod aan activiteiten.

De Inspectie constateert dat de twee ppc's meer bewust mogen zijn van het feit dat de gedetineerde een isd-maatregel heeft, ongeacht het feit dat hij ook psychiatrisch patiënt is. Immers, de isd-maatregel impliceert dat er een bredere opdracht ligt dan het bieden van adequate zorg. Deze doelstelling mag niet uit het oog verloren worden.

5
Personeel

5.1 Zbiw'ers

Inleiding

In 2008 bestonden de executieve medewerkers op de isd-afdeling uit piw'ers en agogisch medewerkers. De Inspectie deed de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar welke competenties nodig zijn voor het executieve personeel op de isd-afdeling. De 'product-beschrijving ISD' beschrijft dat het voor een veilig en motiverend detentieklimaat nodig is over personeel te beschikken dat een passende opleiding heeft gevolgd of bijgeschoold is om met deze doelgroep te werken. Dit sluit aan bij het profiel van zbiw'er. Dit betekent dat het personeel op de isd-afdelingen positief door een assessment moet komen, minimaal mbo-opgeleid moet zijn en de isd- en zbiw-opleiding gevolgd moet hebben. De 'product-omschrijving ISD' beschrijft ook dat deskundigheidsbevordering moet plaatsvinden, onder andere door middel van op de doelgroep gerichte opleidingsmodules en het inzetten en opleiden van personeel tot zbiw'er.

Bevindingen

Bezetting

Op de meeste isd-afdelingen wordt aangegeven dat zij met voldoende executief personeel op de afdeling staan, mede doordat er een extra lijn wordt ingezet om mee te kunnen gaan op verlof of naar intakes. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat men vreest voor bezuinigingen op het personeel. De geïnterviewden kunnen deze bezuinigingen niet rijmen met de doelgroep. Hier is naar hun mening meer personeel voor nodig dan op een reguliere gevangenisafdeling.

In twee isd-locaties werken naast de zbiw'ers ook penitentiaire inrichtingswerkers (piw'ers) op de isd-afdeling. In locatie Hoogeveen wordt deze samenwerking niet als nadelig ervaren. Dit team ervaart de combinatie van medewerkers met meer kwaliteit op het gebied van de zorg, in relatie tot medewerkers met een beheersmatige achtergrond, als positief. Daarin speelt mogelijk mee dat deze piw'ers gezamenlijk met de zbiw'ers de isd-opleiding hebben genoten en daardoor een hecht team vormen. Ondanks dat de medewerkers van deze locatie geen negatieve ervaringen hebben met de combinatie van piw'ers en zbiw'ers, zijn de isd'ers niet onverdeeld positief; zij merken verschillen in bejegening ten gunste van de zbiw'ers.

Uit meerdere bezoeken blijkt dat men zoekende is naar een goede balans tussen het werken in een beheersmatige omgeving met extra aandacht voor

zorg. Dit geldt zowel voor de zbiw'ers, als voor leidinggevenden op de afdeling. Zij zoeken naar wijzen hoe zij hier sturing aan moeten geven.

Scholing
Slechts bij een derde van de bezochte locaties voldoen alle zbiw'ers aan het beoogde opleidingsniveau en hebben zij de isd- en zbiw-opleidingen doorlopen. Bij de overige locaties is het merendeel, maar niet alle zbiw'ers voldoende opgeleid. Locatie Ooyerhoek is het minst ver, van de zbiw'ers heeft niemand de zbiw-opleiding heeft gehad. Ook locatie Tafelbergweg moet nog de nodige professionaliseringsslagen onder de executieven maken.

Deskundigheidsbevordering
In een aantal locaties geeft de psycholoog en/of psychiater voorlichting aan de medewerkers over psychopathologie. Alleen op de isd-afdeling en ppc-unit van PI Vught en in PPC Amsterdam wordt intervisie georganiseerd. Bij de isd-afdeling van PI Vught is het onduidelijk of de intervisie om financiële redenen kan blijven voortbestaan. Er zijn wel een aantal locaties met casuïstiek, bejegeningsoverleg of soortgelijke bijeenkomsten waar gebrainstormd kan worden over de aanpak van of problemen met de isd'er. Andere locaties hebben dergelijke bijeenkomsten of intervisie niet. De geïnterviewde medewerkers geven unaniem aan behoefte te hebben aan intervisie. PPC Amsterdam organiseert naast intervisie voor de zbiw'ers ook verticale intervisie.

Praktijkvoorbeeld verticale intervisie

Hoewel het werkrooster meer ruimte voor intervisie voor de zbiw'ers moet bieden opdat er meer consistentie in de aanwezigheid komt, organiseert PPC Amsterdam ook verticale intervisie. Hier zijn meerdere functionarissen bij aanwezig. Deze verticale intervisie wordt georganiseerd om een 'wij-zij-cultuur' tussen executieven, gedragsdeskundigen en leidinggevende te voorkomen en ervaringen vanuit ieders functie uit te wisselen.

Oordeel
Ondanks de inhaalslag die is gemaakt, is het vereiste opleidingsniveau van de executieven op de isd-afdelingen nog niet overal op orde. De Inspectie oordeelt dat niet langer gewacht kan worden om dat zo snel mogelijk op orde te brengen, zodat de executieven voldoen aan de vereisten voor de zbiw-functie.
De Inspectie acht het ook van wezenlijk belang dat de isd-locaties tijd vrij maken om medewerkers deel te laten nemen aan bijeenkomsten waarin deskundigheidsbevordering centraal staat. Door de complexe doelgroep is het noodzakelijk dat medewerkers een platform hebben waar zij ervaringen

kunnen uitwisselingen, afspraken en werkwijzen kunnen afstemmen en waar gewerkt kan worden aan een veilige en vertrouwde professionele werkomgeving.

Aanbeveling aan de isd-locaties

- Draag zorg dat op de isd-afdelingen alleen zbiw'ers werken die de voorgeschreven opleidingen hebben gevolgd.

Aanbeveling aan DJI en de isd-locaties

- Draag zorg voor continuïteit van de deskundigheidsbevordering, onder meer door het mogelijk maken van intervisie.

5.2 Mentoraat

Inleiding

In 2008 deed de Inspectie de aanbeveling om voor de isd'ers een mentoraat in te voeren, zo mogelijk met een proactieve rolopvatting. Dit mentoraat was destijds nog niet voor elke isd'er beschikbaar. De 'productomschrijving ISD' geeft voor de invulling van het mentoraat aan dat de mentor onder andere rapporteert, inbreng heeft in het MDO, wekelijks gesprekken voert met de isd'er en verlofbegeleiding uitvoert.

Bevindingen

Alle isd-afdelingen hebben het mentoraat ingevoerd. Bij afwezigheid van de eigen mentor, heeft elke isd'er ook een schaduwmentor toegewezen gekregen. Het verschilt per locatie hoe de zbiw'ers het mentorschap invulling geven. Op enkele isd-locaties varieert deze invulling door de ruimte die de mentor hier zelf in kan nemen, tot een beperkte invulling van het mentoraat met enkel gesprekken met de isd'ers. De meeste isd-locaties, onder andere de locaties Hoogvliet en Zwolle, kennen echter een 'outreachende' invulling van het mentorschap. De mentoren gaan bijvoorbeeld mee naar intakes, brengen de isd'er naar de kliniek bij aanvang van de extramurale fase of gaan mee op verlof. Met name de begeleiding op verlof wordt door de zbiw'ers als een meerwaarde gezien. Het contact met de isd'er krijgt op deze wijze meer diepgang, waarbij regelmatig andere onderwerpen ter sprake komen dan op de isd-afdeling. Bijna al de geïnterviewde isd'ers zijn tevreden over hun mentoren en de wijze waarop zij hier invulling aan geven. De enige isd-locatie waar de Inspectie kritisch was over het mentorschap, was locatie Hoogeveen. Hier zijn de mentoren namelijk gekoppeld aan een cel en verhuist een isd'er bij een doorfasering naar een andere cel. Dit betekent dat de isd'er telkens een nieuwe mentor krijgt toegewezen.

Oordeel
Het mentoraat is overal ingevoerd. De wijze waarop de zbiw'ers hier invulling aan kunnen geven, verschilt per inrichting. De Inspectie ziet een meerwaarde in de 'outreachende' aanpak ten behoeve van de investering in het contact met de isd'er. Ook acht de Inspectie continuïteit van het mentoraat van belang.

5.3 Trajectbegeleiders

Inleiding
In 2008 was er op veel isd-afdelingen sprake van onderbezetting van de trajectbegeleiders. Dit was ook van invloed op de frequentie waarmee zij de isd'ers konden spreken. Tevens was nog onvoldoende duidelijk wat de competenties van een trajectbegeleider moesten zijn, en of de caseload-normering toereikend is. De Inspectie deed daarnaast de aanbeveling om gesprekken structureel in te plannen, opdat ook minder assertieve isd'ers voldoende aandacht krijgen en de isd'ers ook feedback te geven over het verloop van hun traject.
De 'productomschrijving ISD' geeft weer dat de trajectbegeleider extra wordt ingezet om het traject te realiseren. Dit uit zich onder andere door contacten met de ketenpartners te onderhouden, vertegenwoordiging op tussentijdse toetsingen, het volgen van isd'ers naar andere differentiaties binnen het gevangeniswezen, overleg over crisissen tijdens de extramurale fase en terugplaatsingen.

Bevindingen
Werkdruk
De norm die de locaties voor de caseload van trajectbegeleiders hanteren is twintig isd'ers per trajectbegeleider. In de praktijk is dit echter een norm waarin niet de extramuraal geplaatste isd'ers worden meegewogen. Een bijna unaniem gehoord geluid is dat twintig intramurale isd'ers een hoge werkdruk teweeg brengt, zeker als er een aantal tussen zit dat veel aandacht behoeft, of wanneer er sprake is van terugplaatsing van een extramurale isd'er op de isd-afdeling.

Op elke isd-afdeling is minimaal een trajectbegeleider werkzaam. De trajectbegeleiders zijn op alle locaties een 'spin in het web', wat inhoudt dat zij onder andere het contact onderhouden tussen de verschillende functionarissen in de p.i. Ook wonen zij diverse overlegvormen bij, zowel intern als extern, en zijn de contactpersoon voor de ketenpartners, ook als het gaat om intramurale plaatsingen en terugplaatsingen. De volle agenda van de trajectbegeleider wordt mede in stand gehouden door de

verscheidenheid van de overlegvormen in de p.i. waar de isd'ers worden besproken. Tegelijkertijd constateert de Inspectie dat op een aantal locaties de rol van de trajectbegeleider dusdanig centraal staat in de uitvoering van de isd-maatregel, dat deze een kwetsbare positie inneemt als het gaat om de borging van de processen. Op het moment dat de trajectbegeleider weg zou vallen is het risico niet uit te sluiten dat er stagnatie optreedt in lopende trajecten.

Op drie isd-locaties, te weten de locaties Hoogeveen, Tafelbergweg en de isd-afdeling van PI Vught, zijn er programmamanagers aangesteld. Deze personen nemen een aantal overstijgende taken van de trajectbegeleiders over, zoals de vertegenwoordiging op tussentijdse toetsingen in de rechtbank. Daarnaast worden zij ingezet om te acquireren voor werk- of zorgcontracten.

Gesprekken
Bijna al de geïnterviewde isd'ers zijn tevreden over de kwaliteit van het contact met de trajectbegeleider. Desalniettemin blijkt ook dat zij niet allemaal tevreden zijn over de frequentie dat de trajectbegeleider voor hen beschikbaar is, de isd'ers willen vaker contact. De meeste trajectbegeleiders vullen naar eigen zeggen de frequentie in naar gelang de noodzaak en de behoefte van de isd'er. De standaard frequentie verschilt per locatie van eenmaal per week tot eens in de drie weken. Op de meeste locaties komt de trajectbegeleider ook wekelijks op de afdeling. Een veel gehoord geluid is dat de trajectbegeleiders dan 'bestormd' worden door de isd'ers, waardoor er vanuit de zbiw'ers en de isd'ers een verzoek is om dit gestructureerder te laten verlopen. Om dit enigszins tegen te gaan, werken meerdere locaties al met verzoekbriefjes. Deze briefjes kunnen de isd'ers inleveren, waarna zij ingepland worden voor een gesprek. De trajectbegeleiders van locatie Wolvenplein houden dit spreekuur samen met de mmd en het bureau sociale dienstverlening (bsd). Op deze wijze vindt er gemakkelijk afstemming plaats over de praktische zaken die tijdens het traject aan bod komen.

Geen enkele locatie plant structureel evaluatiegesprekken met de isd'er over het verloop van het traject. Daarentegen blikken de trajectbegeleiders tijdens de gesprekken met de isd'er wel regelmatig terug. Een aantal inrichtingen besteedt specifiek aandacht aan het verloop van het traject voorafgaand aan een tussentijdse toetsing op de rechtbank.

Oordeel
De Inspectie heeft overal bevlogen en competente trajectbegeleiders aangetroffen, die ook aangeven dat de werkdruk erg hoog ligt. De Inspectie is niet in de positie om te beoordelen of de caseload van de trajectbegeleiders realistisch is, maar de Inspectie acht het wel raadzaam om te bezien of meer rekening gehouden kan worden met de extramuraal geplaatste isd'ers in de caseload van de trajectbegeleiders. Daarnaast neemt de trajectbegeleider in een paar locaties een bijzonder kwetsbare positie in. De inzet van een programmamanager ziet de Inspectie enerzijds als een verlichting voor de werkdruk van de trajectbegeleider, anderzijds als een verrijking voor het aangaan van netwerkcontacten, een vaste vertegenwoordiging van de p.i. naar de ketenpartners en een borging van de uitvoering en de werkprocessen.

Veel isd'ers zijn kritisch over de frequentie van de gesprekken met de trajectbegeleider. De Inspectie acht het van belang, net als in 2008, om de gesprekken meer gestructureerd in te plannen, opdat er voor de isd'er meer duidelijkheid is wanneer de trajectbegeleider tijd heeft. Daarmee kan mogelijk de onrust worden verminderd wanneer de trajectbegeleider de isd-afdeling betreedt.

5.4 Conclusie

De Inspectie heeft overal zeer enthousiaste en gemotiveerde zbiw'ers en trajectbegeleiders aangetroffen. De Inspectie constateert dat het duidelijk is aan welke competenties de zbiw'ers en trajectbegeleiders moeten voldoen en dat overal het mentoraat is ingevoerd. Het verschilt per locatie hoe 'out-reachend' de taken van de zbiw'ers invulling krijgen, waarbij de zbiw'ers met deze mogelijkheden de meerwaarde hiervan benadrukken. De meerwaarde van een programmamanager onderschrijft de Inspectie tevens. Deze meerwaarde zit in de aansturing en coördinatie van het isd-proces, waardoor andere medewerkers vrijgespeeld zijn voor hun feitelijk werkzaamheden.

Ten aanzien van het personeelsbeleid voor zbiw'ers en trajectbegeleiders, komen ook enkele kritische punten naar voren. De Inspectie oordeelt dat het van belang is dat alleen zbiw'ers op de isd-afdelingen werken die de voorgeschreven opleidingen hebben gevolgd. Gezien de doelgroep is het tevens van belang dat de zbiw'ers, maar ook de trajectbegeleiders, deel kunnen nemen aan intervisie. De Inspectie raadt tevens aan om de norm van de caseload van de trajectbegeleiders tegen het licht te houden, waarbij de last van de extramuraal geplaatste isd'ers moet worden meegewogen.

6
Gedragsinterventies en inzet van zorg

6.1 Gedragsinterventies

Inleiding

In het onderzoek van 2008 heeft de Inspectie de reclasseringsinstellingen in samenhang met de locaties aanbevolen om de geïndiceerde gedragsinterventies daadwerkelijk uit te voeren. De interventies gingen namelijk om een veelheid van redenen regelmatig niet door. Daarnaast heeft de Inspectie in haar onderzoek uit 2008 aanbevolen om de wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de trainers van de gedragsinterventies en de medewerkers op de isd-afdelingen te verbeteren.
In de 'productbeschrijving ISD' wordt gesteld dat de gedragsinterventies alleen zinvol zijn als de isd'ers gestabiliseerd zijn en de interventies aansluiten bij hun specifieke leerstijl. In de 'eindtermen ISD' wordt het binnenhalen van succesvolle ex-isd'ers als een belangrijke en stimulerende factor genoemd.

Bevindingen

Aanbod gedragsinterventies

De meeste locaties hebben een aanbod van erkende gedragsinterventies [9] van de reclassering, in de meeste gevallen de cova[10], de cova+ (voor de groep met een verstandelijke beperking) en leefstijltrainingen, welke geënt zijn op verslavingsproblematiek. Sommige locaties hebben een ruimer aanbod, met andere dan de erkende interventies zoals budgetteren, en bijvoorbeeld een training waarin de morele vorming aan de orde komt.

Kritiek

Sommige medewerkers zijn van mening dat er meer coördinatie op de uit te voeren interventies mag komen, opdat het aanbod meer in samenhang plaatsvindt. Soms staat de lange duur van de interventies een op stapel staande doorplaatsing naar een kliniek in de weg. Om dit probleem op te lossen worden de interventies doorgeschoven naar en uitgevoerd in de extramurale fase (in de klinieken). Of trachten de locaties de organisatie van de groepsinterventies zo aan te passen dat hij wel uitvoerbaar wordt.

De locaties verschillen onderling in hun aanbod van gedragsinterventies. De verschillende inzet hangt samen met de geringe betekenis die met name psychologen soms toekennen aan de gedragsinterventies. Sommige van hen hebben kritiek op de door de reclassering aangeboden interventies.

---

9 Door de erkenningscommissie van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

10 Cova staat voor cognitieve vaardigheden die in deze interventie aan de orde worden gesteld

De kritiek is ten eerste dat de draagkracht van de isd'ers en de geringe motivatie niet aansluit bij de duur van de interventie(s).

Locaties plaatsen ten tweede ook meer fundamentele kanttekeningen bij het interventieaanbod van de reclassering. Medewerkers achten de problematiek van de isd-groep dermate complex, dat een groepsgewijs aanbod niet werkt. Daarnaast zijn veel locaties de mening toegedaan dat het aanbod van interventies niet aansluit bij de leerstijl en verstandelijke vermogens van de isd'ers en dat maatwerk noodzakelijk is. Ondanks een inmiddels beschikbaar zijnde aangepaste versie van de cova, de cova+, zijn veel locaties van mening dat ook die versie voor de doelgroep met een verstandelijke beperking te hoog gegrepen is. Volgens medewerkers is daarom een individuele variant van die cova+ noodzakelijk. Deze aanpak wordt op enkele locaties al ingezet[11].

Een aantal psychologen van de locaties wil meer bij de indicatiestelling betrokken worden. Sommige gaan een stap verder en zetten interventies in die niet door de reclassering zijn geïndiceerd. De meeste criticasters hebben echter voorkeur voor de inzet van ambulante behandeling en laten daardoor minder interventies uitvoeren. Met dien verstande dat de thema's uit de geïndiceerde gedragsinterventies ook aan bod komen in het ambulante behandelaanbod (zie paragraaf 6.2). Dit gebeurt het meest expliciet in locatie Tafelbergweg.

Informatie-uitwisseling trainers en locaties

De informatie-uitwisseling tussen trainers en de trajectbegeleiders verloopt op enkele locaties gestructureerd. Trainers en trajectbegeleiders hebben daar vaste overlegmomenten. Daarnaast maken de trainers voor de trajectbegeleiders een beknopt verslag, dat op gezette tijden in het MDO wordt besproken. Alleen in locatie Zwolle verloopt deze uitwisseling niet via de trajectbegeleider maar via de psycholoog.

Naast de informatie-uitwisseling met de trajectbegeleider willen ook de zbiw'ers geïnformeerd worden over het verloop van de interventies. De meeste locaties hebben een manier gevonden waarop zij elkaar informeren over de conditie en vorderingen van de isd'ers na afloop van een gedrags-interventie. Veelal gebeurt dat tussen de trainers en de zbiw'ers in de wandelgangen of per e-mail. De zbiw'ers van een aantal locaties ervaren die informatie-uitwisseling als te eenzijdig. Zij lichten de trainers wel in over bijzonderheden, maar krijgen op hun beurt te weinig informatie over de

11 In hun wederhoorreactie op dit rapport erkennen de reclasseringsorganisaties dat meer maatwerk geboden is en ontwikkeld zal worden.

conditie van de isd'er na afloop van de training. Die specifieke informatie is wel van belang voor de afdeling en voor de mentor. Sommigen van hen erkennen daarbij wel dat niet alle collega's even ontvankelijk zijn voor het verkrijgen van deze informatie van de gedragsinterventietrainers. Daardoor bestaat het risico dat de trainers op zeker moment afzien van het verstrekken van de noodzakelijke informatie.

Overig aanbod

De meeste locaties bieden naast gedragsinterventies ook terugkeer-activiteiten op de afdeling aan, bijvoorbeeld in de vorm van een open groep waarin reïntegratiedoelen voor de isd'ers besproken worden. Een enkele locatie houdt regelmatig groepsgesprekken op de afdeling en is enthousiast over de uitwerking hiervan op de isd'er. In PI Vught is er een uniek aanbod voor isd'ers, de 'Dutch cell dogs'.

Praktijkvoorbeeld 'Dutch cell dogs'

De isd'ers in PI Vught kunnen ook deelnemen aan de 'Dutch cell dogs'. Honden uit het asiel worden getraind op het terrein van PI Vught. De isd'ers zijn daarover zeer te spreken.

In een tweetal locaties, Zwolle en Hoogeveen, worden succesvolle ex-isd'ers als goed voorbeeld uitgenodigd om op de isd-afdeling te vertellen over hun ervaringen. De isd'ers zijn daarover tevreden, deze informatie biedt voor hen een goed tegenwicht tegen alle negatieve verhalen van teruggeplaatste isd'ers of van isd'ers die zijn teruggevallen na afloop van de maatregel.

Oordeel

De Inspectie constateert dat gedragsinterventies op de meeste locaties worden ingezet. De uitvoering hiervan in de intramurale fase is niet altijd haalbaar, en wordt dan zo mogelijk tijdens de extramurale fase ingezet. Locaties hebben kritiek op, en daardoor ook voorkeur voor andere interventies of mogelijkheden. De kritiek op de interventies is dermate breed gedeeld dat de Inspectie de reclasseringsorganisaties en DJI aanraadt te onderzoeken op welke wijze het aanbod zo kan worden verbreed, dat het beter aansluit bij de wensen van de praktijk.

Over de informatie-uitwisseling oordeelt de Inspectie dat de gestructureerde wijze waarop die op een aantal locaties plaatsvindt, navolging verdient. Alle locaties dienen zich te bezinnen op welke wijze de zbiw'ers voldoende geïnformeerd zijn. Dat is net als in 2008 niet voldoende geborgd.

De Inspectie ziet een meerwaarde in het delen van ervaringen door succesvolle ex-isd'ers met de isd'ers op de afdelingen, vanwege positieve ervaringen daarmee op enkele locaties.

Aanbeveling aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Onderzoek hoe het aanbod aan gedragsinterventies zo kan worden verbreed dat dit beter aansluit op de doelgroep isd'ers.

Aanbeveling aan de isd-locaties

- Realiseer een gestructureerde informatieoverdracht tussen de gedragsinterventietrainers en zbiw'ers

6.2 Zorg

Inleiding

De Inspectie heeft destijds aanbevolen om de groep isd'ers met een ernstige psychische problematiek en/of verstandelijke beperking via een adequate en op deze doelgroep toegesneden aanpak te behandelen. Inmiddels is het gemeengoed om op indicatie van het PMO ambulante behandeling in te kopen. In de 'productbeschrijving ISD' wordt gesteld dat deze ingekochte zorginterventies als voorbereiding dienen op een behandeling in een zorginstelling. In die zin kan op indicatie van het NIFP de groep isd'ers met specifieke problematiek, al dan niet met comorbiditeit, worden doorgeplaatst naar daartoe gespecialiseerde instellingen. Op deze extramurale plaatsingen wordt in hoofdstuk 7 verder ingegaan.

Bevindingen

Ambulante zorg in detentie

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, achten de meeste locaties het aanbod van gedragsinterventies onvoldoende aansluitend bij de doelgroep met complexe, vaak meervoudige problematiek. Daarnaast zetten zij in de intramurale fase bijna allemaal een ambulant aanbod in. Ook plaatsen de locaties deze doelgroep regelmatig op enig moment door naar een instelling (zie hoofdstuk 7).

Niet alleen worden in dat kader behandelmodules gegeven die bestaan uit voorlichting over, en voorbereiding op een klinische plaatsing. Ook is er in verreweg de meeste locaties een ruim aanbod van ingekochte ambulante behandelmodules, zowel groepsgericht als individueel. Een enkele locatie heeft ook een speciaal aanbod voor isd'ers met een andere culturele achtergrond. Inherent aan hun zorgdoelstelling hebben de twee ppc's een vast ruim aanbod aan behandelingen. Op een enkele locatie is de

terugkoppeling van de ambulante behandelaars naar het PMO nog voor verbetering vatbaar.

Praktijkvoorbeeld ingekochte behandelingen

De psychologen van locatie Tafelbergweg geven de voorkeur aan ingekochte behandeling van buiten, zodat zij naar hun idee meer maatwerk kunnen bieden. Er is nauwelijks tot geen wachtlijst. Op het moment dat er meer behandeling nodig is, bieden de partners van buiten meer aan. De samenwerking met deze partners ervaren de medewerkers van locatie Tafelbergweg als positief. De inrichtingspsycholoog vindt de wijze waarop begrensd behandeling plaatsvindt goed bij de doelgroep aansluiten. Op die manier worden de isd'ers niet met behandeling overspoeld.

Toegang tot zorg
Op alle isd-afdelingen vindt zorgverlening plaats door een inrichtings-psycholoog. Deze stelt ook de indicaties. In veel gevallen is er daarnaast een trajectpsycholoog die zich bezighoudt met diagnostiek, de trajecten en de bejegeningsvragen van de zbiw'ers. Meerdere locaties hebben de beschikking over een psychiater van het NIFP. Het aantal beschikbare uren van de psychiater voor de isd-afdeling verschilt per locatie.

In de ppc's zijn er behandelpsychologen en per afdeling een behandel-coördinator die de indicaties voor behandeling voor zijn rekening neemt.

Oordeel
De Inspectie constateert dat de meeste isd-locaties beschikken over een ruim aanbod aan ingekochte ambulante zorg. Dit aanbod is zowel gericht op de voorbereiding van een klinisch traject, als op een daadwerkelijke start van een behandeling. De Inspectie oordeelt in grote lijn positief over dat aanbod. Het is een aanbod dat verder reikt dan het bieden van modules ter voorbereiding op een behandeling extramuraal.

6.3 Conclusie

De Inspectie constateert dat de gedragsinterventies op de meeste locaties worden ingezet. Locaties hebben kritiek op sommige gedragsinterventies en daardoor ook voorkeur voor andere mogelijkheden. Die kritiek heeft minder met organisatorische redenen te maken, zoals in 2008 is vastgesteld, maar met de breed gedragen kritiek op de aansluiting van de beschikbare interventies op de doelgroep. In die zin raadt de Inspectie de

reclasseringsorganisaties en DJI aan te onderzoeken op welke wijze het aanbod kan worden verbreed.
Net zoals in 2008 zijn de zbiw'ers in sommige locaties onvoldoende geïnformeerd over de voortgang en bijzonderheden van de lopende gedragsinterventies. De Inspectie doet daarom de aanbeveling aan de locaties om een gestructureerde informatie-uitwisseling tussen trainers en zbiw'ers te realiseren. Op sommige locaties verloopt de informatie-uitwisseling via de trajectbegeleiders over het resultaat van de interventies gestructureerd. Deze praktijk verdient navolging.

De inkoop van forensische zorg heeft geleid tot een verruiming van het aanbod, zowel qua behandelinterventies, als interventies die isd'ers kunnen voorbereiden op en stimuleren tot een behandeling in een klinische setting.

7
Extramurale fase

7.1 Voorbereiding extramurale fase

Inleiding

De extramurale fase heeft tot doel om, afhankelijk van de problematiek van de isd'er, de isd'er zijn stoornissen en verslavingen te leren beheersen dan wel te reïntegreren in de maatschappij. Tijdens de extramurale fase verblijft de isd'er in een kliniek, in een beschermd wonen voorziening of in een eigen woning met woonbegeleiding.[12] In 2008 deed de Inspectie de aanbeveling om bij de verantwoordelijke partijen blijvend aandacht te vragen voor de plaatsingsproblemen in zorginstellingen. Problemen die speelden waren de beperkte opvangcapaciteit hetgeen resulteerde in lange wachtlijsten, het feit dat veel instellingen niet ingesteld zijn op de complexe problematiek van de doelgroep en intakeprocedures complex en tijdrovend zijn.

In de 'eindtermen ISD' staat dat de ketenpartners tijdig worden betrokken in de voorbereiding op de laatste fase buiten de inrichting. De isd'ers dienen te worden geplaatst in zorginstellingen die passend zijn bij hun mogelijke vrijheden en verantwoordelijkheden. Ten behoeve hiervan maken de ketenpartners afspraken over de plaatsing.

Bevindingen

Plaatsing extramurale fase

Zoals in hoofdstuk 6 is beschreven, verschilt de mate van investeren in interventies en behandeling voorafgaand aan de extramurale fase per isd-locatie. Op alle locaties is het streven om de isd'er op enig moment door te plaatsen naar een andere voorziening. De snelheid om een isd'er door te kunnen plaatsen, is niet alleen van de motivatie van de isd'er afhankelijk, maar voornamelijk van de snelheid van de indicatiestelling door het NIFP/IFZ bij een klinische plaatsing en van de wachttijden bij de instellingen. In veel regio's zijn de geïnterviewden kritisch over de lange doorlooptijd van het NIFP/IFZ. Wanneer er tevens sprake is van een wachttijd bij de geïndiceerde instelling, komt het voor dat de isd-maatregel al bijna op zijn eind loopt voordat de isd'er in de instelling terecht kan.

Volgens de geïnterviewden zijn de plaatsingsmogelijkheden de afgelopen jaren fors toegenomen, doch zijn er nog knelpunten. Ten eerste zijn de beschikbare instellingen voor isd'ers met LVG[13]-problematiek schaars, vooral wanneer er sprake is van tegelijk optredende andere

---

12 Productbeschrijving ISD (2010).

13 Licht verstandelijk gehandicapt.

psychopathologie. Hierop zijn er in enkele regio's uitzonderingen; PPC Amsterdam neemt samen met de forensisch psychiatrische klinieken (FPK's) en het NIFP deel aan het zogenaamde Mokumberaad, waardoor zij geen problemen zeggen te hebben met doorplaatsing van de LVG-groep. Ook locatie Tafelbergweg en de isd-afdeling van PI Vught geven aan nauwe contacten met GGz-instellingen te hebben die gespecialiseerd zijn in de behandeling van deze doelgroep. Ten tweede hebben de isd-locaties de indruk dat veel instellingen angst hebben voor de complexe problematiek van de isd'ers. Ten derde lopen de locaties bij de indicatiestelling van het NIFP/IFZ aan tegen het geadviseerde beveiligingsniveau; dat ligt naar mening van de locaties vaak te hoog. Dit belemmert volgens hen de plaatsingsmogelijkheden.

Uit de interviews komt naar voren dat veel locaties vrijwel standaard tot doel hebben om de isd'er tijdens de extramurale fase in een klinische setting te plaatsen. Dat zou volgens hen de beste oplossing zijn om de problematiek van de isd'ers goed te bewerken. Enkele geïnterviewden geven daar aansluitend op aan dat men terughoudend is om een alternatief traject aan te gaan. Volgens hen is niet iedereen geschikt voor een klinische behandeling, en zouden de mogelijkheden voor alternatieve plaatsingen ook tegen het licht gehouden moeten worden. Daarnaast kan een traject in de p.i., met voldoende begeleiding en (ingekochte) behandeling, mogelijk passender zijn bij de isd'er en beter aansluiten bij diens motivatie. Sommige locaties, bijvoorbeeld de isd-afdeling van PI Vught, gaan op een transparante wijze dit gesprek aan met de isd'er.

Praktijkvoorbeeld plaatsing extramurale fase

De isd-afdeling van locatie PI Vught staat open voor alternatieven voor een klinische plaatsing, waarbij de motivatie van de isd'er wordt meegewogen. Wanneer de persoon en de situatie het toelaten, heeft deze isd-afdeling oog voor de wens van de isd'er. Als een isd'er bijvoorbeeld alleen gemotiveerd is voor een ambulante plaatsing in plaats van een klinische plaatsing, gaat de isd-afdeling van locatie PI Vught het gesprek met de isd'er aan over wat het vervolg is wanneer zijn voorkeurstraject mislukt. Als dit het geval is, wordt de isd'er alsnog klinisch geplaatst. De geïnterviewde isd'ers zijn hierover zeer te spreken.

Betrokkenheid reclassering
Het verschilt per locatie in welke mate de reclassering een rol vervult tijdens de voorbereiding op de extramurale fase. Bij een derde van de bezochte locaties heeft de toezichthouder van de reclassering pas na aanvang van de extramurale fase het eerste contact met de isd'er. De betrokken reclasseringsorganisaties in kwestie geven aan behoefte te hebben om al eerder te weten dat zij een toezicht moeten uitvoeren, danwel het eerste contact reeds in de p.i. te kunnen aangaan.

Bij de overige locaties bestaan er andere constructies. Bij deze locaties neemt een van de reclasseringsorganisaties in de regio bijvoorbeeld standaard deel aan het MDO, of krijgt een vaste groep toezichthouders de notulen van het MDO waardoor zij een maand voorafgaand aan de extramurale fase reeds contact leggen met de isd'er. Op deze wijzen kunnen de reclasseringsorganisaties in de gaten houden of een reclasseringstoezicht er aan komt en inschatten wat de problematiek en mogelijkheden van de betreffende isd'er behelzen. Locatie Zwolle kent de unieke situatie dat een reclasseringswerker tien uur per week beschikbaar is voor de isd'ers, waarbij deze ook het contact met de isd'ers op de afdeling onderhoudt. Bij de overige locaties bezoekt de toezichthouder van de reclassering de isd'er reeds op de isd-afdeling. Hier worden dan ook al de afspraken voor het reclasseringstoezicht besproken met de isd'er. Af en toe komt het echter voor dat een plaatsing zo kort op de indicatiestelling volgt, dat contact in de p.i. tussen de toezichthouder en de isd'er niet meer tot stand komt.

Oordeel
De plaatsingsmogelijkheden voor de isd'ers zijn flink toegenomen, toch zijn er ook nog steeds knelpunten. Er zijn nog vaak lange wachttijden en instellingen zijn volgens de geïnterviewden terughoudend om een traject met een isd'er aan te gaan. Ook is het gewenste beveiligingsniveau naar hun mening vaak te hoog. Immers, de isd-maatregel heeft als doel om te reïntegreren in de maatschappij. Daarnaast is de doorlooptijd voor de indicatiestelling van het NIFP/IFZ in veel gevallen lang.

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop de reclassering betrokken is in de aanloop naar de extramurale fase. De Inspectie is van oordeel, ook in het belang van de contactopbouw met de cliënt, dat de reclassering tijdens de intramurale fase betrokken zou moeten worden bij de voorbereiding op de extramurale fase.

Aanbeveling aan DJI
- Stel vast waar de doorlooptijd voor de indicatiestelling van het NIFP/IFZ bekort moet en kan worden en tref daarvoor maatregelen.

Aanbeveling aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Betrek de reclassering bij de voorbereiding op de extramurale fase, waarbij de toezichthouder reeds voor aanvang van de extramurale fase contact legt met de isd'er.

Nota bene

De Inspectie heeft de indruk dat veel isd-locaties hun eigen mogelijkheden lijken te onderschatten in afwachting van een plaatsing in een instelling. Met de aanwezige functionarissen en zo nodig inkoop van zorg, zou meer op maat een programma aangeboden kunnen worden.

De Inspectie beluistert daarnaast kritische zelfreflectie als het gaat om de invulling van de extramurale fase. Vanuit meerdere isd-locaties wordt aangegeven dat er meer ruimte zou moeten zijn, als de situatie het toelaat, om een alternatief traject de voorkeur te geven boven een klinische plaatsing. Een alternatief traject kan dan bestaan uit ambulante behandeling c.q. begeleiding, danwel gefaseerde uitstroom met (ingekochte) zorg en begeleiding vanuit de isd-locatie.

7.2 Reclasseringstoezicht

Inleiding

De reclassering is uitvoeringsverantwoordelijk waar het gaat over naleving van de voorwaarden. Dat houdt in dat de reclassering toezicht houdt op de uitvoering van de extramurale fase en de directeur maandelijks rapporteert over het verloop van de maatregel en eventuele onregelmatigheden. In 2008 deed de Inspectie de aanbeveling om een procedure te ontwikkelen waarbij aanvullend op het verblijfsplan, een plan voor de extramurale fase wordt opgesteld. Het verschilde ook in welke mate de reclassering invloed had op de invulling van de extramurale fase. Ten aanzien van de uitvoering van het reclasseringstoezicht adviseerde de Inspectie om hier nadere richtlijnen voor op te stellen.

Bevindingen

Toezichtovereenkomst

Bij aanvang van een reclasseringstoezicht ondertekent de isd'er een toezichtovereenkomst en gedragsregels. De bijzondere voorwaarden voor het toezicht hangen grotendeels af van de eisen en verwachtingen van de instelling waar de isd'er wordt geplaatst. Van deze ondertekende afspraken stelt de reclassering ook de klinische setting waar de isd'er verblijft en de isd-locatie op de hoogte.

Contact met isd'er

De reclasseringsorganisaties onderhouden intensief contact met de instelling over het verloop van de extramurale fase. De frequentie waarin de toezichthouder de isd'er ziet, is afhankelijk van het toezichtsniveau waarin een isd'er wordt geplaatst. Daarbij speelt de setting waar de isd'er verblijft ook een rol. Bij een klinische setting verschilt deze frequentie van eenmaal per twee weken tot eenmaal per vier weken. Bij een instelling met een open verblijf is dit contact intensiever.

Beleving isd'ers

De geïnterviewde extramuraal geplaatste isd'ers waarbij het traject positief verloopt, zijn genuanceerder in hun ervaringen met de reclassering dan de isd'ers die alleen in de adviesfase met de reclassering van doen hebben gehad.

Voortgangsverslagen

Bijna al de p.i.'s geven aan dat de toezichthouders van de reclassering, enkele uitzonderingen daargelaten, zich zelden houden aan de termijn om maandelijks een voortgangsverslag over het extramurale traject op te leveren. De reclassering levert de rapporten voor de tussentijdse toetsingen bij de rechtbank wel tijdig aan. De geïnterviewde toezichthouders erkennen ten eerste dat hieraan niet altijd prioriteit wordt gegeven, doch zien zij wel het belang van een goede informatie-uitwisseling in. Hier wordt invulling aan gegeven doordat er frequent bilateraal overleg met de trajectbegeleider plaatsvindt. De isd-locaties zijn tevreden over deze vorm van informatie-uitwisseling. Ten tweede geven geïnterviewde toezichthouders aan dat de termijn te kort is. De reclasseringswerkers zijn bij de behandelplan-besprekingen in de instelling aanwezig, die over het algemeen eens in de zes weken plaatsvinden. Deze besprekingen vormen de input voor het voortgangsverslag. Toezichthouders pleiten er dan ook voor om de termijn voor het voortgangsverslag conform de frequentie van de behandelplanbesprekingen vast te stellen.

De voortgangsverslagen worden in het MDO besproken. Het verschilt per locatie of de reclassering hier bij aanwezig is. Veel reclasseringsorganisaties geven aan er behoefte aan te hebben om tijdens de extramurale fase bij het MDO aanwezig te zijn wanneer hun verslag op de agenda staat.

Rolverdeling p.i. en reclassering

Over het algemeen wonen de toezichthouders de behandelplan-besprekingen in de instellingen bij. Sommige trajectbegeleiders zijn hier af en toe bij aanwezig. Naast de frequente bilaterale overleggen tussen de trajectbegeleider en de toezichthouder, hebben de p.i.'s over het algemeen

alleen bemoeienis wanneer de extramurale fase dreigt te mislukken (zie paragraaf 7.3). De p.i.'s hebben er moeite mee dat de contacten met de instelling tijdens de extramurale fase geheel via de reclassering verlopen. Meerdere isd-locaties spreken de wens uit om dit zelf te organiseren, met in mindere mate of zelfs zonder bemoeienis van de reclassering. Tevens zijn enkele isd-locaties kritisch over de kennis van de toezichthouders om met deze doelgroep om te gaan. De p.i.'s die samenwerken met vaste toezichthouders lijken meer tevreden over de samenwerking tijdens de extramurale fase, dan over de reclasseringsorganisaties waar er minder sprake is van specialisatie.

Oordeel

Met de ontwikkelingen in het reclasseringstoezicht zijn de richtlijnen hoe het toezicht ingevuld wordt, stringenter geworden. Met het opstellen van een toezichtovereenkomst is het voor alle partijen ook duidelijk hoe de doelen die reeds in de intramurale fase zijn ingezet, worden voortgezet tijdens de extramurale fase en zo nodig worden aangevuld met nieuwe doelen. In die zin oordeelt de Inspectie dat de aanbeveling om ook voor de extramurale fase in een plan te voorzien, inmiddels is opgevolgd.

Niettegenstaande de kritiek van de medewerkers van de p.i. over aspecten van de samenwerking met de reclassering, hebben de toezichthouders en de trajectbegeleider frequent overleg over het verloop van de extramurale fase. In die zin oordeelt de Inspectie dat afstemming van taken tussen beide partijen tijdens de extramurale fase goed geregeld is.

De reclasseringsorganisaties komen minder goed de termijnen voor de voortgangsverslagen na. De Inspectie acht het van belang dat op gezette momenten schriftelijke voortgangsrapportages worden opgesteld om het verloop van de extramurale fase te borgen. Vanwege de kritische geluiden over de huidige termijnen, kan de Inspectie zich voorstellen dat andere termijnen beter zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van een behandelplan-bespreking. De Inspectie is van oordeel dat de ketenpartners zouden moeten inventariseren wat een wenselijke en realistische termijn is om de voortgangsverslagen op te stellen.

Aanbeveling aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Houd de termijnen van de voortgangsverslagen tegen het licht en borg, nadat deze termijnen opnieuw zijn vastgesteld, dat deze worden nageleefd.

7.3 Terugplaatsing

Inleiding

In 2008 bleek dat er behoefte was aan maatwerk voor het terugplaatsingsbeleid, waarbij al naar gelang de omstandigheden een hernieuwde extramurale plaatsing sneller mogelijk is. De Inspectie beval dan ook aan om voor deze specifieke doelgroep aangepast (her)plaatsingsbeleid te ontwikkelen.

In de 'eindtermen ISD' staat dat de ketenpartners met elkaar afspraken moeten maken over de plaatsing, bijvoorbeeld dat het voor de betrokken partijen duidelijk is hoe er wordt gehandeld bij terugplaatsing op de isd-afdeling. De redenen voor terugplaatsing kunnen zijn dat een isd'er wordt verdacht van een strafbaar feit, hij zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden of wanneer het zorg- of beveiligingsniveau van de instelling niet toereikend is.

Bevindingen

Overdracht

Alle isd-locaties hebben met de reclassering vaste afspraken over de communicatielijnen bij een voornemen tot terugplaatsing. Deze afspraken worden met de instelling in kwestie doorgenomen. Een aantal isd-locaties stuurt de instelling een brief met de verwachtingen van de p.i. over de samenwerking. Deze brief gaat bij sommige locaties vergezeld van een overdracht van de psycholoog cq. psychiater over de isd'er.

Besluit terugplaatsing

Uit meerdere interviews blijkt dat de p.i.'s verschillen ervaren in de wijze waarop instellingen de signalen delen in aanloop naar een voornemen tot terugplaatsing op de isd-afdeling. Volgens de p.i.'s staan zij vaak voor een voldongen feit. In principe neemt de instelling contact op met de reclassering over een terugplaatsing, waarna zij de isd-locatie inlichten. Sommige p.i.'s maken de afspraak dat de instelling beiden informeert.

In alle regio's vindt er overleg tussen de reclassering en de isd-locatie plaats over de terugplaatsing en welke vervolgstappen er nadien genomen moeten worden. Daarbij worden de isd-afdelingen door de trajectbegeleider danwel door de plaatsvervangend (plv.) vestigingsdirecteur op de hoogte gesteld van de terugkomst van de isd'er. In meerdere locaties worden zo mogelijk de zbiw'ers ingezet om de isd'er op te halen.

De isd'ers worden regelmatig definitief teruggeplaatst op de isd-locatie. Het komt echter steeds vaker voor dat een terugplaatsing beperkt kan worden tot een time-out. De isd'er gaat daarna weer terug naar de instelling. Het komt ook voor dat de isd'er niet meer terug kan naar de instelling. Dit kan zijn wanneer de aanleiding voor de terugplaatsing te ernstig is om de behandeling in dezelfde instelling te continueren. Zowel de isd-locaties als de reclassering hebben echter ook de indruk dat veel instellingen een voorbehoud maken voor een isd'er bij wie de isd-maatregel op zijn einde loopt. Wanneer de isd-maatregel afloopt, hebben de instellingen namelijk geen stok meer achter de deur om de isd'er, wanneer deze niet te handhaven is, terug te plaatsen op de isd-afdeling. Dit voorbehoud resulteert volgens de isd-locaties vaak in snelle(re) besluiten om de behandeling te staken. Het probleem dat de isd-afdelingen vervolgens ondervinden, is dat zij de isd'er voor het laatste deel van de isd-maatregel niet meer extramuraal geplaatst krijgen, om dezelfde reden als zojuist is geschetst.

Tweede kans
Herplaatsing in een instelling verloopt veel beter dan enkele jaren geleden. Time-outs kunnen nu bijvoorbeeld zonder tussenkomst van de selectie-functionaris plaatsvinden. Deze wordt nadien wel op de hoogte gesteld. Uit de interviews blijkt dat de p.i.'s merken dat in enkele gevallen de selectiefunctionarissen de context van deze doelgroep niet juist afwegen bij een verzoek tot een nieuwe plaatsing in een extramurale setting. Sommige zouden zich op het standpunt stellen dat bijvoorbeeld bij terugval in middelengebruik, er voor een bepaalde periode niet opnieuw aan een extramuraal traject begonnen mag worden. Voor de isd'ers belemmert dit de uitvoering van de isd-maatregel. Immers, terugval is inherent aan de problematiek van deze doelgroep.

Oordeel
De Inspectie constateert dat terugplaatsing vanuit een extramurale setting op de isd-afdeling spoedig en in een goede samenwerking tussen de reclassering en de p.i. verloopt. Het eerder informeren over een dreigende terugplaatsing door de instelling aan de reclassering of p.i. is, zo mogelijk, wel gewenst.

De terugplaatsing van isd'ers kan regelmatig worden beperkt tot een korte time-out. Daarna kunnen de isd'ers spoedig opnieuw in aanmerking komen voor een extramurale plaatsing, in individuele gevallen lukt dat echter niet altijd. Knelpunten in deze fase zijn voor de isd-locaties de terughoudende opstelling van de instellingen wanneer een isd-maatregel het einde nadert.

7.4 Conclusie

De Inspectie stelt vast dat de isd-locaties gewoon zijn om isd'ers klinisch door te plaatsen. Tegelijkertijd constateert de Inspectie dat er ook isd-locaties zijn die steeds meer oog willen hebben voor alternatieve ambulante trajecten om de isd'er te laten reïntegreren, in plaats van een klinische plaatsing. De Inspectie ziet dat de isd-locaties meer behandelaanbod in huis hebben om deze trajecten goed voor te bereiden. De Inspectie geeft de isd-locaties in overweging hun eigen mogelijkheden voor een behandeltraject niet te onderschatten.

De aanbevelingen aangaande de invulling van het reclasseringstoezicht en de bijbehorende voorwaarden waar de isd'er zich aan dient te houden, zijn opgevolgd door de ontwikkelingen die het reclasseringstoezicht heeft ondergaan. De (her)plaatsingsproblemen in instellingen zijn flink verbeterd, maar nog niet geheel opgelost.

De indicatiestelling door het NIFP/IFZ laat naar verluidt in veel gevallen lang op zich wachten en er is vaak sprake van lange wachttijden voor een plaatsing in een instelling. Er zijn ook enkele gunstige uitzonderingen op deze wachttijden. De Inspectie beveelt DJI aan om vast te stellen waar de kritiek op de doorlooptijden van de indicatiestelling van het NIFP/IFZ ligt en daarvoor maatregelen te treffen. Daarmee kan een vlottere aanvang van de extramurale fase gerealiseerd worden. De Inspectie plaatst nog twee aanbevelingen waar de reclassering naast het gevangeniswezen bij betrokken is. De Inspectie acht het ten eerste van belang dat de reclassering aanwezig is bij de voorbereiding op de extramurale fase en reeds in de p.i. contact heeft met de isd'er. Ten tweede is geen enkele reclasseringsorganisatie tevreden over de vastgestelde termijnen voor de voortgangsverslagen. De Inspectie beveelt dan ook aan om de termijnen tegen het licht te houden en deze termijnen te borgen zodat deze worden nageleefd.

8
Nazorg

8.1 Aansluiting nazorg

Inleiding

In de 'productbeschrijving ISD' wordt gepleit voor de praktijk waarin de gemeente al in een vroegtijdig stadium samenwerkt met de ketenpartners bij de aansluiting van de nazorg. De gemeente is voor die nazorg verantwoordelijk. In haar themaonderzoek uit 2008 oordeelde de Inspectie dat een goede overdracht naar de gemeente vóór afloop van de maatregel tijdig geregeld dient te zijn.

Bevindingen

Voorbereiding nazorg

Er zijn globaal twee verschillende werkwijzen waarop de aansluiting van de nazorg wordt voorbereid. De meest voorkomende wijze is die waarin alle ketenpartners vanaf de voorfase tot aan het einde van de isd-maatregel de isd'ers monitoren via gestructureerd overleg in de veiligheidshuizen. In de isd-afdeling van PI Vught schuift de gemeente met oog op de nazorg aan bij het casusoverleg van de p.i. (zie praktijkvoorbeeld hoofdstuk 3). De isd'ers blijven door deze werkwijze op de agenda van de veelplegersoverleggen staan, ook tijdens de intramurale en extramurale fase. Voordeel van een dergelijk continu proces van monitoring is dat er vroegtijdig samenwerkingsverbanden gesmeed kunnen worden met oog op de voorbereiding en overdracht van de nazorg.

De andere wijze is die waarbij een aantal maanden voorafgaande aan het einde van de maatregel de nazorg met betrekking tot de isd'ers op de agenda komt en wordt voorbereid. Meestal zijn daarvoor aparte nazorgoverleggen. Locatie Hoogvliet bespreekt standaard drie maanden voor afloop van de maatregel de isd'er in zo'n nazorgoverleg. Pas op dat moment gaat de mmd'er met de vier leefgebieden aan de slag; sommige medewerkers vinden dat aan de late kant.

Los van de keuze voor een van deze twee werkwijzen, vindt in sommige locaties tot een jaar na afloop van de maatregel monitoring plaats in de veelplegersoverleggen, waar ook een vertegenwoordiger van het OM aan deelneemt.

Voor de ppc's is de organisatie van nazorg in die zin een probleem, omdat de gewenste zorg na afloop van de maatregel vaak een dwingend kader vereist. De ppc's proberen via civiele maatregelen zoals de Inbewaringstelling (IBS) en Rechterlijke Machtiging (RM) deze kloof te overbruggen. De isd'ers van de ppc's blijven onder de aandacht van de veelplegersoverleggen via de trajectbegeleiders. In PPC Amsterdam is een

apart team geformeerd, waar de medewerkers van het ppc, het Leger des Heils en de GGz aan deelnemen.

Locatie Zwolle heeft een landelijk werkende isd-voorziening voor vrouwen en heeft derhalve met veel gemeenten te maken bij het regelen van de nazorg. De mmd'er verricht daartoe veel inspanningen.

Uitvoering nazorg

De Inspectie is twee bijzondere praktijken met betrekking tot de feitelijke nazorg, na afloop van de isd-maatregel, tegengekomen. In de ene praktijk is het via het Justitieel Casemanagement mogelijk dat de reclassering na afloop van de isd-maatregel acht uur toezicht kan blijven uitoefenen op de ex-isd'er. De regio's Utrecht, Sittard en Hoogeveen maken hier gebruik van. In de andere praktijk, in Nijmegen, heeft de gemeente voor isd'ers die uitstromen speciale arrangementen geregeld die voorzien in basisvoorzieningen voor nazorg.

Praktijkvoorbeeld aansluiting nazorg

Wanneer een isd'er niet gemotiveerd is voor een nazorgtraject, dan biedt het Veiligheidshuis Nijmegen de isd'er een basisvoorziening aan, bijvoorbeeld nacht-opvang of budgetbeheer. Wanneer een isd'er gemotiveerd is voor een nazorgtraject kan het Veiligheidshuis Nijmegen de isd'er een nazorgovereenkomst laten ondertekenen. Deze overeenkomst omvat een soort 'arrangement' met onder andere een woonplek, werk en zorg. Dit traject duurt nog twee jaar, mits de isd'er zich aan de afspraken houdt. In de overeenkomst staat wat de isd'er van de gemeente kan verwachten, maar ook wat de consequenties zijn bij bijvoorbeeld recidive. Het is al voorgekomen dat dit traject verlengd kon worden. Het veiligheidshuis stelt zelf een casemanager aan als er geen toezicht van de reclassering is. Anders wordt geprobeerd via een Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)-indicatie ambulante begeleiding rond te krijgen.

Over het algemeen zijn de verschillende partners tevreden over hun onderlinge samenwerking bij de organisatie van de nazorg.

Oordeel

De Inspectie constateert dat de locaties in samenwerking met de partners, in het bijzonder de gemeentes, de aansluiting op nazorg goed hebben geregeld. Er zijn verschillende werkpraktijken, die allen goed functioneren. De Inspectie heeft daarbij in een aantal regio's twee goede praktijken aangetroffen waarin de nazorg na afloop van de isd-maatregel ook geborgd is.

8.2 Conclusie

De Inspectie heeft nadrukkelijker dan in 2008 ook getoetst of de aansluiting van de nazorg na afloop van de maatregel goed geborgd is. De Inspectie concludeert nu dat de aansluiting na afloop van de maatregel goed wordt voorbereid. Overal komen de ketenpartners in de veiligheidshuizen bijeen om voordat de isd-maatregel afloopt, de nazorg voor te bereiden. Daarnaast heeft de Inspectie in twee regio's goede praktijken van de feitelijke nazorg na afloop van de isd-maatregel aangetroffen.

9
Evaluatie en borging

9.1 Evaluatie

Inleiding

In het themaonderzoek uit 2008 heeft de Inspectie aanbevolen om na afloop van elke isd-maatregel een inhoudelijke eindevaluatie op te stellen, mede om lering te trekken uit de gevolgde aanpak. Deze eindevaluatie zou met het OM en de overige ketenpartners dienen te worden gedeeld.

Daarnaast heeft de Inspectie aanbevolen om een evaluatie op het interne isd-proces uit te voeren en op grond van de uitkomsten het uitvoeringsbeleid bij te stellen. Inmiddels hebben alle locaties in de afgelopen periode elkaar geaudit en zijn over elk auditonderzoek rapportages en plannen van aanpak opgesteld.

Bevindingen

Evaluaties van de uitvoering

Alle locaties dragen zorg voor de formele rapportages, bijvoorbeeld met het oog op een tussentijdse toetsing, waarin de vorderingen van de isd'er aan de orde worden gesteld. Ook stellen de locaties afsluitrapportages op met het oog op de overdracht naar de gemeente of de reclassering. Feitelijk evalueren dergelijke rapportages het verloop van de maatregel.

Ook anderszins zijn er formele momenten waarop het verloop van de isd-maatregel wordt getoetst. In sommige locaties worden de ex-isd'ers tot een jaar na afloop van de maatregel gemonitord in de veelplegersoverleggen. Daarnaast bespreken ketenpartners mislukte doorplaatsingen en de isd'ers aan wie voor de tweede keer een isd-maatregel wordt opgelegd. Het OM benut in het laatste geval deze evaluatiemomenten om vast te stellen welke lering getrokken kan worden uit de eerder uitgevoerde isd-maatregel. Het OM in de regio Vught volgt en bespreekt met de p.i. (een steekproef van) recidivecijfers van de isd'ers. Sommige locaties houden de recidivecijfers bij en hebben daardoor enig zicht op geboekte resultaten. Ook de gemeentes kijken terug op momenten dat trajecten misgaan. Zij voeren niet structureel een eindevaluatie uit op het moment dat hun bemoeienis stopt.

Ondanks het feit dat de isd-maatregel wel onder de loep wordt genomen, voert geen enkele locatie een eindevaluatie uit, waarin de gevolgde aanpak per maatregel wordt getoetst. In een enkele locatie staat het uitvoeren van evaluaties wel in beleidsplannen, maar worden ze als zodanig nog niet uitgevoerd. De locaties voeren aan dat er praktische bezwaren kleven aan de uitvoering van een eindevaluatie. Soms is de isd'er al langere tijd, vanwege verblijf in de extramurale fase, voor de p.i. uit zicht. Daardoor is het voeren

van een exitgesprek met de isd'er met het oog op een evaluatie, lastig uitvoerbaar. De meeste locaties erkennen wel dat het uitvoeren van een eindevaluatie een goede praktijk zou zijn.

Beleidsevaluaties
Alle locaties zijn zeer tevreden over de uitgevoerde onderlinge audits. Een enkele locatie heeft daarbij een toetsingskader gemist. Alle locaties pleiten voor een herhaling van de audits. Een enkele vestigingsdirectie voert aan dat vanwege tijdgebrek structureel meekijken met andere locaties niet uitvoerbaar is, maar wel een meerwaarde heeft.

De plaatsvervangend vestigingsdirecteuren hechten aan hun regelmatig gevoerde overleg waar mogelijke knelpunten in het uitvoeringsbeleid van de isd-maatregel kunnen worden besproken. Daarnaast is er elk half jaar ook een isd-monitoroverleg. Daaraan nemen het hoofdkantoor, het Coördinatiebureau Terugdringen Recidive (CBTR) en de programmamanagers deel. Ook voor de isd-psychologen en trajectbegeleiders zijn er landelijke uitwisselingsdagen.

In de veiligheidshuizen wordt ten slotte regelmatig gebrainstormd, met het oog op het opsporen van knelpunten in de uitvoering van de isd-maatregel en wat daarmee te doen.

Nagenoeg alle geïnterviewden zijn van mening dat het monitoren en verbeteren van de uitvoering van de isd-maatregel een goede zaak is, mede met het oog op een goede toelichting aan de zittende magistratuur over de meerwaarde en werking van de isd-maatregel.

Oordeel
De Inspectie constateert dat geen enkele locatie een individuele eindevaluatie opstelt om de gevolgde aanpak te toetsen. De Inspectie onderkent dat de locaties de uitvoering van de maatregel wel anderszins monitoren. De Inspectie heeft oog voor het feit dat individuele evaluaties tijd kosten bij een toch al tijdrovende uitvoering van de maatregel. Niettemin geeft de Inspectie de locaties ter overweging om steekproefsgewijs de gevolgde aanpak te toetsen. Op die manier komen ook positief afgesloten trajecten aan bod.

De Inspectie constateert dat op beleidsniveau de locaties landelijk en regionaal voldoende investeren in de evaluatie en bijstelling van knelpunten in de uitvoering van de isd-maatregel.

9.2 Conclusie

De Inspectie concludeert dat het een goede zaak is dat de locaties het beleid en uitvoering van de isd-maatregel op verschillende manieren evalueren. De Inspectie constateert tegelijkertijd dat locaties niet toekomen aan het toetsten van de aanpak van individuele trajecten na afloop van de isd-maatregel. De locaties zouden dat nog ter hand kunnen nemen, en daar zelf invulling aan kunnen geven.

10
Slotbeschouwing en eindoordeel

De toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft in de periode oktober tot en met december 2007 een themaonderzoek 'Inrichtingen voor Stelselmatige Daders' uitgevoerd. In het op 3 juni 2008 gepubliceerde rapport constateert de Inspectie dat er in een flink aantal opzichten verbeteringen nodig zijn in de complexe uitvoeringspraktijk.

Dit oordeel van de Inspectie rechtvaardigde een vervolgonderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen, maar de veelomvattendheid van de noodzakelijk geachte verbeteringen maakte dat de Inspectie meende er verstandig aan te doen hier tot nu mee te wachten.

In de tijd tussen het oorspronkelijke themaonderzoek en dit vervolg-onderzoek hebben zich een aantal majeure veranderingen voorgedaan. Zo is het aantal isd-locaties teruggebracht van elf naar negen, zijn er vijf penitentiaire psychiatrische centra (ppc's) opgericht en is de inkoop forensische zorg tot ontwikkeling gekomen, met de mogelijkheid van ambulante zorg in detentie. De isd-locaties zelf hebben verbeterpunten opgepakt aan de hand van een gezamenlijk opgestelde 'productbeschrijving ISD' (2010). Ook hebben de negen locaties elkaar onderzocht in een auditronde, waarin zowel verbeteringen als goede praktijken worden benoemd.

Deze ontwikkelingen waren voor de Inspectie Veiligheid en Justitie, waarin de ISt inmiddels is opgegaan, reden om niet geïsoleerd te kijken naar de aanbevelingen uit 2008 en in hoeverre deze zijn gerealiseerd, maar veeleer hoe de stand van zaken is op de aspecten waar indertijd knelpunten zijn gesignaleerd en waarover aanbevelingen zijn gedaan. En omdat de vorige keer grote verschillen tussen locaties werden vastgesteld, heeft de Inspectie besloten ditmaal alle isd-locaties te bezoeken en daarnaast ook twee ppc's.

De Inspectie stelt nu vast dat er op tal van punten forse verbeteringen zijn gerealiseerd, waardoor de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel in toegenomen mate voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Maar de Inspectie concludeert ook, dat dit niet in alle opzichten en voor elke locaties geldt. Zo is het personeel op de afdelingen opgeleid tot zbiw'ers, maar nog niet op alle locaties is dat helemaal afgerond. De Inspectie beveelt de locaties die het betreft aan daar haast mee te maken. Ook kennen alle locaties mentoren voor de isd'ers, maar niet overal hebben zij ook een 'outreachend' takenpakket. Alle isd-locaties hebben een vorm van tussenfase gerealiseerd, maar op sommige locaties kan de invulling daarvan nog duidelijk worden verbeterd. Inspelend op de zorgbehoefte is op veel locaties een aanbod van ambulante zorg van de grond gekomen, al zijn er ook hierbij locaties die achter zijn gebleven.

Maar er is naar het oordeel van de Inspectie echter meer nodig dan het afronden van in gang gezette verbeteringen. Dit vanuit het besef dat een isd-maatregel een kostbare strafrechtelijke interventie is. Een diepte-investering, die blijkens evaluatie onderzoek rendeert, maar die ook verplicht om voortdurend de kans op succes zo groot mogelijk te maken en vermijdbare stagnatie en tijdverlies te voorkomen.

De Inspectie acht het in dat licht zeer ongewenst dat er nog steeds op vrijwel alle locaties ook andere strafrechtelijke titels en in het bijzonder arrestanten op isd-afdelingen worden geplaatst. De wet sluit dit weliswaar niet uit, maar het is evident dat de wetgever voor ogen stond, dat de isd-maatregel in zoveel mogelijk aparte (delen van) inrichtingen, afgeschermd van andere gedetineerden, ten uitvoer zou worden gelegd. Bovendien wordt door het 'afvullen' met andere titels een motiverend klimaat op de afdelingen teniet gedaan. De Inspectie beveelt DJI aan om hiervoor een structurele oplossing te bedenken.

De Inspectie is goede multidisciplinaire praktijken tegengekomen, zowel in de adviesfase, als bij de totstandkoming van het trajectplan. Maar landelijk bezien gebeurt dit nog te weinig. Ook zijn nog lang niet op alle locaties de overlegvormen over individuele trajecten met die van zorg geïntegreerd, hoewel dit de efficiëntie en doorlooptijd ten goede komt. De Inspectie beveelt dan ook aan dat alle locaties overgaan tot meer geïntegreerde vormen van overleg en samenwerking. Uiteraard vereist dit wel een open communicatie tussen de psychomedische staf en de overige leden van het trajectteam. De Inspectie geeft verder in overweging te bezien of de eerste trajectbepaling kan worden geïntegreerd met het multidisciplinaire overleg voorafgaande aan de oplegging.

De hiervoor beschreven ontwikkeling in de samenstelling van de isd-populatie maakt het op zichzelf begrijpelijk, dat bij de trajectbepaling de nadruk al snel komt te liggen op doorplaatsing naar een passende klinische setting. De Inspectie concludeert echter dat de aandacht voor het vervolgtraject af kan leiden van de vraag wat daaraan voorafgaand zou kunnen gebeuren, zeker als de definitieve trajectbepaling, indicatiestelling en daadwerkelijke doorplaatsing veel tijd vergen. Een snelle eerste trajectbepaling is daarvoor van groot belang. De Inspectie beveelt bovendien aan oog te houden voor ambulante trajecten, waarin het voorwerk in de p.i. gerealiseerd kan worden. In de ogen van de Inspectie zijn de locaties soms te bescheiden over wat zij aan behandeling en interventies zouden kunnen realiseren. Wel adviseert de Inspectie de aangeboden gedragsinterventies kritisch tegen het licht te houden vanwege de veelgehoorde twijfels over de aansluiting op de isd-doelgroep.

Multidisciplinaire traject- of casusoverleggen met deelname door ketenpartners zorgen er ook voor, dat de reclassering tijdig in beeld komt om een goede overgang te maken tussen de intra- en extramurale fase. Het komt nog te vaak voor dat de reclassering het contact met de isd'er pas oppakt op het moment dat de isd'er extramuraal geplaatst is. De Inspectie acht dat ongewenst. In het verlengde hiervan zou kunnen worden verkend of een meer dakpansgewijze overdracht tussen isd-inrichting en reclassering, zoals bij het forensisch-psychiatrisch toezicht op tbs'ers, gewenst is.

De Inspectie onderkent de meerwaarde van spreiding van de isd-locaties vanuit het oogpunt van aansluiting bij veiligheidshuizen, vervolgvoorzieningen en nazorgnetwerken. Tegelijkertijd constateert de Inspectie, dat het voor de kleine isd-locaties praktisch onmogelijk is een goed zorgklimaat te bieden, zeker in situaties waar slechts enkele isd'ers te midden van andere gedetineerden op een grote afdeling verblijven. Daarenboven biedt een zekere schaalgrootte nog andere voordelen, zoals interne differentiatie, draagvlak voor professionalisering, verkleining van de kwetsbaarheid van de functie van trajectbegeleider en ruimte voor de waardevol geachte functie van programmamanager. De Inspectie acht een zekere mate van concentratie in voorzieningen waar interne differentiatie mogelijk is, aan te bevelen, evenals een situering die uitnodigt tot samenwerking met een van de ppc's.

De isd-maatregel is een ingrijpende strafrechtelijke interventie, zeker in relatie tot het delict waarbij de maatregel wordt opgelegd. Maar ook een die zijn waarde bewezen heeft als uiterste middel bij hardnekkig, veelvuldig recidiveren. Dit wil niet zeggen dat de maatregel als vanzelf zal worden opgelegd in situaties waarin de wet dit toelaat. Allereerst stelt dit hoge eisen aan de advisering aan de rechtbank. En voorts dat DJI voortdurend en zichtbaar blijft werken aan de optimalisering van de tenuitvoerlegging en dat de werking en meerwaarde van de isd-maatregel doorlopend wordt toegelicht en uitgedragen, zeker bij personele wisselingen bij de zittende magistratuur.

Alles overziend acht de Inspectie het van belang nog twee aanbevelingen te doen die gerelateerd zijn aan de hierboven beschreven overstijgende bevindingen uit het rapport.

Aanbeveling aan DJI

- Realiseer een zekere mate van concentratie van de isd-capaciteit, in settings waar interne differentiatie mogelijk is, evenals een situering die uitnodigt tot samenwerking met één van de ppc's.

Aanbeveling aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Blijf de werking en meerwaarde van de isd-maatregel toelichten en uitdragen, in het bijzonder naar de zittende magistratuur.

Bijlage 1
Aanbevelingen

Aanbevelingen aan DJI

- Ontwikkel een digitaal registratiesysteem dat tegemoet komt aan de wensen van de dagelijkse praktijk.
- Draag zorg voor een structurele oplossing teneinde isd'ers niet samen met andere gedetineerden te huisvesten.
- Stel vast waar de doorlooptijd voor de indicatiestelling van het NIFP/IFZ bekort moet en kan worden en tref daarvoor maatregelen.
- Realiseer een zekere mate van concentratie van de isd-capaciteit, in settings waar interne differentiatie mogelijk is, evenals een situering die uitnodigt tot samenwerking met één van de ppc's.

Aanbevelingen aan DJI en de reclasseringsorganisaties

- Organiseer tijdens de aanloop naar de rechtszitting een multidisciplinaire aanpak bij de advisering over oplegging van de isd-maatregel.
- Onderzoek op welke wijze het aanbod van gedragsinterventies zo kan worden verbreed dat dit beter aansluit op de doelgroep isd'ers.
- Betrek de reclassering bij de voorbereiding op de extramurale fase, waarbij de toezichthouder reeds voor aanvang van de extramurale fase contact legt met de isd'er.
- Houd de termijnen van de voortgangsverslagen tegen het licht en borg, nadat deze termijnen opnieuw zijn vastgesteld, dat deze worden nageleefd.
- Blijf de werking en meerwaarde van de isd-maatregel toelichten en uitdragen, in het bijzonder naar de zittende magistratuur.

Aanbeveling aan DJI en de isd-locaties

- Draag zorg voor continuïteit van de deskundigheidsbevordering, onder meer door het mogelijk maken van intervisie.

Aanbevelingen aan de isd-locaties

- Draag zorg voor een geïntegreerd en dynamisch plan voor het traject.
- Versterk het multidisciplinaire karakter van de trajectbepaling.
- Zorg dat binnen vier weken een eerste versie van het trajectplan gereed is.
- Zie toe op een voldoende gevuld dagprogramma en maak daarop niet stelselmatig uitzonderingen.
- Draag zorg dat op de isd-afdelingen alleen zbiw'ers werken die de voorgeschreven opleidingen hebben gevolgd.
- Realiseer een gestructureerde informatieoverdracht tussen de gedragsinterventietrainers en zbiw'ers.

Bijlage 2
Afkortingen

BIG	Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg
Bsd	Bureau sociale dienstverlening
CBTR	Coördinatiebureau Terugdringen Recidive
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
Cova	cognitieve vaardigheden
D&R-plan	Detentie- en reïntegratieplan
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FPK	Forensisch psychiatrische kliniek
GGz	Geestelijke Gezondheidszorg
IBS	Inbewaringstelling
IFZ	Indicatiestelling Forensische Zorg
Isd	Inrichtingen voor stelselmatige daders
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
LVG	Licht verstandelijk gehandicapt
MDO	Multidisciplinair overleg
Mmd	medewerker maatschappelijke dienstverlening
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichting
PICO	psychologisch isd-casusoverleg
Piw	penitentiair inrichtingswerker
Plv	plaatsvervangend
PMO	Psychomedisch overleg
Ppc	penitentiair psychiatrisch centrum
RISc	Recidive Inschattings Schalen
RM	Rechterlijke Machtiging
Spv	sociaal psychiatrisch verpleegkundige
TR	terugdringen recidive
TULP	Tenuitvoerlegging persoonsgebonden straffen
Zbiw	zorg behandel inrichtingswerker

Bijlage 3
Documentatie

Algemeen:

- Brief van Directie Sanctie en Preventiebeleid aan de Tweede Kamer: 'ISt-onderzoek ISD' (4 juni 2008)
- Eindrapportage interne audit ISD-locaties (1 september 2011)
- Eindtermen ISD (juni 2010)
- Implementatieplan – verbeterpunten (9 januari 2009)
- Inspectie voor de Sanctietoepassing. Inrichtingen voor Stelselmatige daders Inspectierapport – themaonderzoek. (April 2008)
- Productbeschrijving Inrichtingen voor Stelselmatige Daders (oktober 2010)

Opgevraagde documentatie per bezochte locatie:

- Actuele en/of gemiddelde bezetting en aantal in 2012 ingestroomde, uitgestroomde en heropgenomen isd'ers
- Capaciteitsoverzicht van voor de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel bestemde capaciteit
- Dagprogramma's van de verschillende units
- Plan van aanpak van de locatie naar aanleiding van het ISt-onderzoek en de interne audit
- Meldingen bijzondere voorvallen van de laatste 12 maanden
- Overzicht straffen en maatregelen in 2012
- Overzicht uitgevoerde urinecontroles en celinspecties in 2012
- Relevante stukken, zoals beleidsnotities en –evaluaties
- Verslag van de interne audit van de locatie
- Voortgangsverslagen van de locatie naar aanleiding van het ISt-onderzoek en de interne audit

Bijlage 4
Programma

Programma bezoek locaties:

	Locatie	Datum
1.	PI Amsterdam – ***locatie Tafelbergweg***	01-11-2012
2.	PI Amsterdam Over-Amstel – ***locatie PPC Amsterdam***	02-11-2012
3.	PI Rotterdam – ***locatie Hoogvliet***	08-11-2012
4.	PI Vught – ***isd-afdeling***	14-11-2012
5.	PI Vught – ***ppc-unit***	15-11-2012
6.	PI Limburg Zuid – ***locatie De Geerhorst***	22-11-2012
7.	PI Hoogeveen – ***isd-afdeling***	27-11-2012
8.	PI Zwolle – ***isd-afdeling***	28-11-2012
9.	PI Haaglanden – ***locatie Zoetermeer***	06-12-2012
10.	PI Utrecht – ***locatie Wolvenplein***	11-12-2012
11.	PI Achterhoek – ***locatie Ooyerhoek***	12-12-2012

Inspectieprogramma locatie:

Tijd	Activiteit
9.00 - 10.30 uur	Interview directie en isd-afdelingshoofd
10.30 - 11.00 uur	Korte rondgang door inrichting
11.00 - 12.00 uur	Interview isd'ers
Parallel: 11.00 - 15.30 uur	Dossieronderzoek
12.15 - 12.45 uur	Lunch
13.00 - 14.00 uur	Interview zbiw'ers
14.15 - 15.30 uur	Interview (traject)psycholoog, psychiater, traject-begeleider en MMD
15.45 -16.30 uur	Interview met reclasseringswerkers
16.30 - 17.00 uur	Voorbereiden terugkoppeling
17.00 - 17.30 uur	Korte terugkoppeling

Bijlage 5
Geografische ligging



Leeuwarden
Groningen
Den Helder
Assen
PI Hoogeveen
Alkmaar
Lelystad
Zwolle
PI Zwolle Zuid 1 en 2
Zaandam
Haarlem
Amsterdam
PI De Singel
Almere
PI Tafelbergweg
Deventer
Enschede
Apeldoorn
Amersfoort
Leiden
PI Ooyerhoek
Den Haag
PI Wolvenplein
PI Zoetermeer
Utrecht
Arnhem
Rotterdam
PI Hoogvliet
Nijmegen
Den Bosch
PI Vught
Breda
Tilburg
Middelburg
Eindhoven
Roermond
PI De Geerhorst
Maastricht
DINAMAP
© Geografiek, 2013

Missie Inspectie VenJ

“De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige samenleving.”

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

Juni 2013 | J-19496